

52515

**ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE**

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XXXI.

Fasciculus 1-37.



**STUDIA IN HONOREM
LADISLAI NAGY
SEPTUAGENARII**

1985 MAR

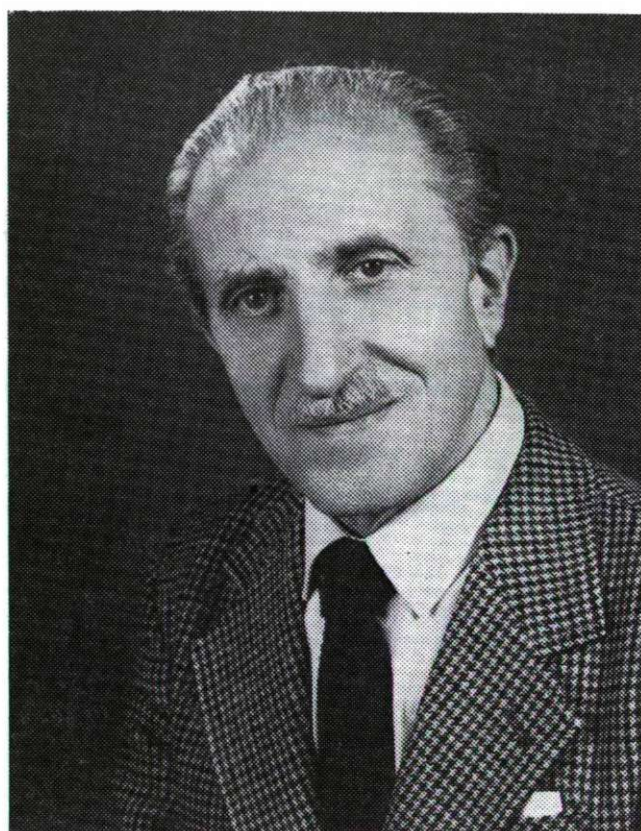
11

SZEGED

1984

✓

NAGY LÁSZLÓ EMLÉKKÖNYV



**ACTA UNIVERSITATIS SZEGEDIENSIS
DE ATTILA JÓZSEF NOMINATAE**

ACTA JURIDICA ET POLITICA

Tomus XXXI.

Fasciculus 1-37.

**STUDIA IN HONOREM
LADISLAI NAGY
SEPTUAGENARII**

SZEGED

1984

Redigunt
ÖDÖN BOTH, ELEMÉR PÓLAY, LAJOS TÓTH

Edit
*Facultas Scientiarum Politicarum et Juridicarum Universitatis Szegediensis
de Attila József nominatae*

Nota
Acta Jur. et Pol. Szeged

Szerkeszti
BOTH ÖDÖN, PÓLAY ELEMÉR, TÓTH LAJOS

Kiadja
*A Szegedi József Attila Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara
(Szeged, Lenin krt. 54.)*

Kiadványunk rövidítése
Acta Jur. et Pol. Szeged

ISSN 0563 — 0606

PREFACE

The insertion of jubilee volumes in the series of faculty publications was made a venerable tradition by the editors of *Acta Juridica et Politica*, the academic publication of the Faculty of Law and Political Sciences of the Attila József University in Szeged (Hungary). The motives to creating these volumes have originated in three sources: homage to the scholar and teacher who achieved outstanding results in a domain of jurisprudence; the presentation of papers of distinguished foreign and domestic representatives of the discipline studies and cultivated by him and, last but not least, the presentation of the studies of his co-oworkers and disciples; the signalling of the human claim to that the hard weekdays of scholarly and educational work cannot make us forget the necessity of solemnizing anniversaries.

The almost indispensable concomitant of solemnizing a jubilee is the eternalization by picture: a photograph. Besides a snapshot, however, we are pleased to lay also the pictures of the most important stages of the career, covered by the jubilant, before the celebrators. So much the more as the course of life of Prof. Dr. László Nagy forms an integral unit with the development of theory of the Hungarian labour law. As a young expert, he has looked for the possibilities of living in the shadows of world war II cast forward. He was a junior court clerk, a legal advisor to an enterprise and lawyer and since 1948 he already assisted at the cradle of the Hungarian labour law to be born. At the National Wage Board in the Department of Wage and Labour questions of the Council of Ministers, as head of the department, he has dealt not only with practical questions but also began to cultivate theory, as well. On the latter territory, in 1957, his being appointed as head of a division in the Ministry of Labour and later, in 1958, as professor and head of the Department of Rural and Labour Law in the Faculty of Law and Political Sciences of the Attila József University in Szeged ensured to him new possibilities. From this time, he got into the lucky situation that he could comprehensively cultivate labour law both in the field of practice and of theory. He did make use of this possibility what is proved — among others — by that, in addition to four other high distinctions, he obtained the Gold Grade of the Order of Labour three times and won the title of Eminent Worker of the Ministry of Labour, as well.

At surveying the academic, educational and practical activity of Prof. Dr. László Nagy, we remember the saying, worth keeping in our mind, of János Apáczai Csere, the great Hungarian philosopher in the 17th century: in the world of learning nobody can rise to a higher position if he cannot husband very cleverly his passing time. In addition to almost 250 publications

— among these 27 books, 10 text-books and lecture notes, published independently or with a co-author, more than 50 publications in a foreign language — and taking his academic doctor's degree, he was for a long time, co-ordinator No. One of the Hungarian law-making of labour law, the supervisor of the application of labour law, and — in addition — a high-level teacher, the devoted mentor of the activity of undergraduates in the Student Debate Society. Moreover, he enthusiastically undertook the mission that manifested itself in popularizing his discipline. We may safely say, there is hardly any major town of the country where he would not have delivered any learned-popularizing lecture about some legal institution of the labour law. He did not detach himself from the field of law-making, later either. And today, even if considering his academic, teaching-educational work as primary one, he invariably organizes and delivers with great energy the lectures which are indispensable to practical experts, the members of the board of referees, trade-union officials, takes part in leading the Labour-Law Section of the Hungarian Lawyers' Association. And we must not forget the organization of international conferences, either.

In the last twenty years, four international conferences were organized in Szeged on Professor Nagy's initiative and with his enthusiastic co-operation. In addition, as the envoy of his discipline, he took part at several conferences abroad and delivered lectures there. Even today he is a member of the Executive Committee of the International Society for Labour Law and Social Security, and he has been a member for decades of the editorial boards of the Journals: *Munkügyi Szemle* (Labour Review), the *Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro*, and the *Comparative Labour Law*.

Professzor Dr. László Nagy has investigated into almost every legal institution of the labour law. In a way which is characteristic of the true research worker, his publications give alike theoretical clarification and impulses for the later theoretical investigations, and at the same time directives for both law making and the application of law. Generations of jurists have perused his books, articles; both those taking their first steps in acquiring the knowledge of this discipline and those who as already experienced leaders endeavour to deepen, resp. refresh their knowledge. And those have perused them, as well, who try to make a proposal concerning setting up newer route signs, i. e. the generations of research workers, too.

From the several theoretical results of the scholar, we emphasize his masterly work, calling the attention to a theoretical connection which was earlier not taken into consideration and creates a clearly transparent order in the system of principles forestalling the till then characteristic enough „inflation” in principles, demonstrating that the way goes until the single principles of the branches of law through the principles of the present-day legal system. This derivative aspect is suitable for presenting the connection between the dialectical aspects, as well, by showing that the connection may belong at the same time, both to the legal system and to the legal branch.

One of his books deals with labour debates. It was always his thesis, an organic part of his conception, according to which in the course of doing the work, some conflicts inevitably occur between the subjects of labour relations, and the aim is not to suppress these forcibly but to arrange them, keeping in view the dominant interests, in want of another possibility, via legal disputes.

The subject of a number of his works is the most proper labour-law institution, the collective agreement. He has taught the practising jurists, but also the labour instances proceeding in a labour dispute, how to make a collective agreement. Then, mostly as a result of his endeavours, the Labour Code, having come into force in 1968, resuscitates from its dust the collective agreement and, corresponding to its original destination, makes it the integrant part of the regulation concerning labour relations, not to be replaced by anything else. In addition to the above-mentioned practical guide, published in several editions, his work, made in English language, investigating into theoretical problems in connection with the collective agreement by means of a comparative legal method, will come to our hands in a short time.

The crown of the life-work of the researcher, the magnum opus, being after all the closest to his heart among the countless spiritual children, is the theme of the material labour-law liability. He creates the proper, uniform system of a material liability, and individually adequate to the labour relations brought about in the course of performing the work in the socialist society. In this work, he definitely cuts the dogmatical umbilical cord of civil law which fed the institution only partly but, becoming antiquated, it rather strangled it more and more. The unambiguous proof of the timeliness of his conception is that the legal regulation was valid for nearly two decades.

Jubilees mean in the course of human life no beginning and end but solemn stages. As such a stage terminates, we may — and even should — go over in thought the products of the passing year, bringing to a stop the rapid flow of time at least for a short moment: the jubilee is raised to be a feast only in this way. After results we may — and even should — take a rest with an agreeable sense. But after this, a new stage comes again, with new tasks, cares, efforts, and newer results.

In the name of the teachers and students of the Faculty of Law and Political Sciences of the Attila József University and of all those who appreciate and esteem Professor László Nagy highly, at the beginning of the following stage of life, we wish him with all our heart that he, as the present-day doyen of the discipline, cultivated by him, continue creating his great works with undiminished energy and working capacity, taking care of, and educating, the young sprouts dealing with the theory of labour law, the experts of the future, with unchanged great devotion and enthusiasm.

And now, after volume XXX of the *Acta Juridica et Politica*, in the series of the first, jubilee *Acta*, already the third festive volume presents to us the monographs, made for the 70th anniversary of birth and 27th anniversary of the instructive and educational work of Professor Dr. László Nagy. The authors of this volume have chosen this modest but cordial form of rendering their due celebration and homage.

Szeged, 1 July, 1984

DR. JÓZSEF VERES
dean of the Faculty of Political and Law
Sciences at the University of Szeged

BENJAMIN AARON*

Plant Closings: Comparative and American Perspectives**

I. INTRODUCTION

The subject of this article would probably have been considered somewhat recondite and not very interesting prior to the mid-1970s; it is, unhappily, a sign of our current economic plight that the problem of plant closings, including partial shutdowns and relocations, is now high on the list of national concerns. For example, according to a survey by the Bureau of National Affairs, during the first three months of 1982, 350,000 U. S. workers lost their jobs either permanently or temporarily, and there were 112 permanent shutdowns.¹ The topic embraces economic dislocation as it affects workers, the local economy, local and federal government, and the community.² The article will discuss laws and public policies relevant to this topic. Some attention also will be given to the ways in which other countries attempt to deal with it.

It should be emphasized at the outset that in the United States union members comprise less than 25 percent of the workforce,³ and the number of workers covered by collective bargaining agreements is only slightly in excess of 25 percent.⁴ Thus, even though the organized portion of the labor force is heavily concentrated in the so-called smokestack industries, where most dislocations have occurred, it remains true that the problem of plant closings, broadly defined, is not one that can be dealt with effectively within the framework of legislation applicable only to collective-bargaining relationships.

* Professor of Law, UCLA School of Law; Research Associate, UCLA Institute of Industrial Relations.

** This article is a revised and expanded version of a paper delivered at a conference on Collective Bargaining in Today's Economy, part of the Kenneth M. Piper Lecture Series, at the Chicago-Kent College of Law, on 5 April 1983.

¹ BNA EDITORIAL STAFF, *LABOR RELATIONS IN AN ECONOMIC RECESSION: JOB LOSSES AND CONCESSION BARGAINING* 3 (1982). A study by the investment firm of Merrill, Lynch, Pierce, Fenner & Smith, Inc., estimated that at least 80,000 steel mill jobs have vanished since 1979. Most are in the "Rust Bowl" region that includes parts of New York, Pennsylvania, Ohio, Michigan, Indiana, and Illinois. "Rust Bowl: Steel Mills Waste Away," Los Angeles Times, April 25, 1983, pp. 1, 8.

² See Millspaugh, *The Campaign for Plant Closing Laws in the United States: an Assessment*, 5 CORPORATION L. REV. 291, n. 1 (1982).

³ DIRECTORY OF U. S. LABOR ORGANIZATIONS, 1982-83 EDITION 44 (C. Gifford ed. 1982).

⁴ Id. at 46.

II. PRESENT LEGISLATION

A) Federal Legislation⁵

1. Regulated Industries

a) Railroads.

It is not commonly recognized that in the regulated, or formerly regulated, industries—railroads, trucking, airlines, and urban mass transportation—employees have received considerable protection from the consequences of layoffs or displacement resulting from mergers, acquisitions, and abandonments.⁶

In the railroad industry, since the initial federal intervention in the form of the Emergency Railroad Transportation Act of 1933,⁷ a combination of statutory, administrative, and collective bargaining protective provisions has substantially eased the impact on employees of mergers, acquisitions, and abandonments, including job losses resulting from technological changes and corporate reorganizations. Significantly, the most important initial protection was provided, not by legislation, but by a collective bargaining agreement between 20 major railroad unions and 85 percent of the railroad carriers known as the Washington Job Protection Agreement. This agreement, which applied only to mergers and abandonments, provided, among other things, for payment of 60 percent of a displaced worker's pay for up to five years, depending on his length of service; displacement allowances for five years for employees retained at lower pay; relocation moving expenses; and severance pay based on length of service. Collective bargaining agreements incorporating the provisions of the Washington Job Protection Agreement were enforceable through the machinery of the Railway Labor Act.⁸

During the period 1936 to 1940, in the absence of any federal legislation, the Interstate Commerce Commission (ICC), exercising its statutory discretionary power to impose conditions required to render merger proposals „consistent with the public interest”, included labor protective provisions in orders approving railroad mergers.⁹ In 1940 the Interstate Commerce Act was amended to provide mandatory statutory protection for employees within its jurisdiction. The ICC was directed, in approving railroad mergers, to "require a fair and equitable arrangement to protect the interests of the railroad employees affected," and to include in its order provisions designed to insure for a four-year term that affected employees would not be placed in a worse position in respect of their employment. The Supreme Court subsequently held that

⁵ Additional federal laws not dealt with in this article include those providing assistance to employees adversely affected by foreign competition, e.g., *Trade Expansion Act* of 1962, PUB. L. No. 87-794, 76 Stat. 872; *United States Trade Act* of 1974, 19 U. S. C. §§ 2251-2394 (1978). See MacNeil, *Plant Closings and Workers' Rights*, 14 OTTOWA L. REV. 1, 46-48 (1982).

⁶ Blumberg, *Collective Layoffs: Protection of Employees Against Dismissal or Displacement as a Result of Mergers, Closings, or Work Transfers*, 26 A. J. COMP. L. 277-78 (Supp. 1978). Discussion is here confined to railroads and airlines and is based almost entirely on Dean Blumberg's excellent summary. For his treatment of motor carriers, water carriers and freight forwarders, other regulated utilities, urban mass transportation, and pollution control acts, see *id.* at 281, 282-83.

⁷ 48 Stat. 211 (1933).

⁸ 45 U. S. C. § 3 (1972).

⁹ 49 U. S. C. § 5(2)(b)(Supp. 1977).

the statute did not impose a mandatory "job freeze."¹⁰ In his dissenting opinion, Justice Douglas noted that the House had adopted a proviso prohibiting the Commission from approving a merger if it would result in unemployment or displacement of employees or in the impairment of their existing employment rights.¹¹ This proviso, which had been rejected by the Congress, represented one of the first of many unsuccessful legislative attempts to curb management decisions to terminate employees for bona fide economic reasons.^{11/a}

The final sentence of section 5(2)(f) of the Interstate Commerce Act reads: "Notwithstanding any other provisions of this Act, an agreement pertaining to the protection of the interests of said employees may hereafter be entered into by any [railroad] carrier or carriers . . . and the duly authorized representative or representatives of its or their employees." Nevertheless, in a divided decision, the Supreme Court held that a collective agreement reducing the benefits provided in a prior agreement that met the requirements of section 5(2)(f) was not enforceable.¹²

The Interstate Commerce Act also requires approval by the ICC of any route or station abandonment. The statutory standard in the case of abandonments involves the "public convenience and necessity." The Supreme Court unanimously held that this standard requires the ICC to consider the impact of abandonments on labor,¹³ and rejected the Commission's view to the contrary as "not only hostile to the major objective of the Act and inconsistent with decisions of this Court, but irreconcilable with its own interpretations of § 5(4)."¹⁴ Thereafter, commencing in 1944,¹⁵ the ICC has required severance pay in route and station abandonment cases generally. Except in cases of total abandonment by carriers in extreme financial difficulty, the so-called Burlington formula (100 percent of compensation for four years or the employee's length of service, if less) has been uniformly applied.¹⁶

The Supreme Court, in a narrowly divided decision, held in 1960 that the Railway Labor Act required the carrier to bargain over its decision to eliminate railroad stations and station jobs,¹⁷ thereby strengthening, as one writer put it, the "symbiotic relation between the statutory scheme and collective bargaining in the railroad industry."¹⁸

The provisions of the Washington Job Protection Agreement were improved upon by the Rail Passenger Service Act of 1970, which required "fair and equitable arrangements" to protect the interests of employees affected by the discontinuance of intercity rail passenger service.¹⁹ The arrangements were

¹⁰ Brotherhood of Maintenance of Way Employees v. United States, 336 U. S. 169, 177-79 (1961).

¹¹ *Id.* at 192.

^{11/a} 47 U.S.C. & 5 (2) (f) (1976).

¹² Norfolk & W. R. R. v. Nimitz, 404 U. S. 37 (1971).

¹³ ICC v. Railway Labor Executives Ass'n, 315 U. S. 373 (1942).

¹⁴ *Id.* at 380.

¹⁵ Chicago, B. & Q. R. R. Abandonment, 257 I. C. C. 700 (1944).

¹⁶ See Brown, *Employee Protection and the Regulation of Public Utilities, Mergers, Consolidations and Abandonment of Facilities in the Transportation Industry*, 63 YALE L. J. 445, 452-53 (1954), cited in Blumberg, *supra* note 6, at 280 n. 17.

¹⁷ Order of Railroad Telegraphers v. Chicago & N. W. Ry., 362 U. S. 330 (1960). See Meltzer, *The Chicago & North Western Case: Judicial Workmanship and Collective Bargaining*, 1960 SUP. CT. REV. 113.

¹⁸ Blumberg, *supra* note 6, at 280.

¹⁹ 45 U. S. C. §§ 541, 565 (1972).

to be approved by the Secretary of Labor. The protective provisions certified by the Secretary for displaced or dismissed employees increased the dismissal allowance to 100 percent of compensation and extended the period of compensation from five to six years; moreover, the period commenced on the later date of actual displacement, rather than on the earlier date of the discontinuance.²⁰

Finally, the Regional Rail Reorganization Act of 1973²¹ and the Rail Revitalization Reform Act of 1976²² provided similar job protective provisions for railroad employees on a regional and national basis, respectively.

b) Airlines

Although the Federal Aviation Act, providing for regulation of commercial air carriers, contains no provisions for the protection of employees, section 1378(b) requires that all airline mergers, purchases, leases, control acquisitions, and route changes be approved by the Civil Aeronautics Board (CAB), which must find that the transaction is "consistent with the public interest."²³ The CAB has followed the pattern of protective labor provisions developed for the railroads by the ICC. Its own pattern was established in the *United-Capital Merger Case*,²⁴ in 1961; it consisted of 13 conditions, including, severance pay (60 percent for a period of five years, depending upon length of service), displacement allowances, and integration of seniority lists for the protection of affected employees.

The CAB has been criticized for "blindly" following the ICC,²⁵ on the theory that the "declining railroads" were hardly an appropriate model for the "vigorously expanding airline industry";²⁶ but, of course, all that has changed in recent years, and the airlines, too, face declining revenues, mounting deficits, and in some cases, bankruptcy. Mergers are on the increase, and the need for protective provisions for affected airline employees is greater than ever.

In the foregoing brief review of employee protection in the railroad and airline industries, two facts stand out. The first is that the prime impetus to the development of those protective patterns was not a statute, but a private collective-bargaining agreement—the Washington Job Protection Agreement of 1936. The second, and more important, is that all of the protective provisions, whether fixed by statute or by private agreement, deal with the consequences of the mergers, acquisitions, and abandonments; none offers any opportunity for the employees concerned, or their bargaining representatives, to participate with management in making the initial decisions. The reasons for this significant distinction are articulated more clearly in cases

²⁰ PUB. L. No. 91-518, App. C-1, C-2, C-3, 83 Stat. 1327 (1970). See *Congress of Railway Unions v. Hodgson*, 326 F. Supp. 68, 76 (D. D. C. 1971).

²¹ 45 U. S. C. §§ 701, 771-79 (Supp. 1977).

²² 45 U. S. C. §§ 801, 836 (Supp. 1977).

²³ 49 U. S. C. §§ 1301, 1378(b) (1970). All functions, powers, and duties of the CAB were terminated or transferred by the Act of Oct. 24, 1978, PUB. L. No. 95-504, § 40(a), 92 Stat. 1744 (1978), effective on or before Jan. 1, 1985. All functions, powers, and duties under § 1378 were transferred to the Department of Justice.

²⁴ 33 C. A. B. 307, 323-31, 342 (1961).

²⁵ See Rosenfield, *Airline Mergers: The Public Interest in Labor Protective Provisions*, 61 KY. L. REV. 429, 450-51, 459 (1973), cited in Blumberg, *supra* note 6, at 282, n. 32.

²⁶ Blumberg, *supra* note 6, at 282.

decided under the National Labor Relations Act (NLRA),²⁷ which are, discussed in the following section.

2. Unregulated Industries

a) Collective Bargaining

The Act makes it an unfair labor practice for an employer to refuse to bargain collectively with the exclusive bargaining representative of its employees.²⁸ It also defines collective bargaining as the performance of the mutual obligation of the parties to meet and confer in good faith over wages, hours, and other terms and conditions of employment, or the negotiation of an agreement, but does not compel either party to agree to a proposal or to make a concession.²⁹

Most of the decisions of the National Labor Relations Board (NLRB) and the courts bearing on complete or partial plant closings or relocations, or the contracting out of work formerly performed by plant employees, have concentrated on the question whether the employer's conduct constituted a refusal to bargain. The broad outlines of the doctrine developed by those decisions are now fairly well established.³⁰ Thus, "an employer has the absolute right to terminate his entire business for any reason he pleases," but this right does not include the ability to close part of a business no matter what the reason."³¹ Although total liquidation is not an unfair labor practice, even if it is "motivated by vindictiveness toward the union,"³² the legal consequences of thereafter continuing in business may be different. For example, in *Textile Workers v. Darlington Mfg. Co.* the Supreme Court ruled in part:

If the persons exercising control over a plant that is being closed for antiunion reasons (1) have an interest in another business, whether or not affiliated with or engaged in the same line of commercial activity as the closed plant, of sufficient substantiality to give promise of their reaping a benefit from the discouragement of unionization of the business; (2) act to close their plant with the purpose of producing such a result; and (3) occupy a relationship to the other business which makes it realistically foreseeable that its employees will fear that such business will also be closed down if they persist in organizational activities . . . an unfair labor practice has been made out.³³

An employer faced with the economic necessity of either moving or consolidating the operations of a failing business has no duty, in the absence of any showing of antiunion animus, to bargain with the union concerning the decision to shut down part of the operation; but it does have a duty to notify

²⁷ 29 U. S. C. §§ 151-168 (1976).

²⁸ 29 U. S. C. §§ 158(a)(5), 159(a)(1976).

²⁹ 29 U. S. C. § 158(d)(1976).

³⁰ Outside the scope of this article is the phenomenon of the "runaway shop," an actual removal of a plant to a different location to forestall, or to retaliate against, the exercise by employees of their rights to organize and to bargain collectively, as guaranteed by § 7 of the NLRA, 29 U. S. C. § 157 (1976). Such conduct may be a violation not only of § 8(a)(5), but also of § 8(a)(1), 29 U. S. C. § 158(a)(1)(1976) (interference, restraint, or coercion of employees in the exercise of rights guaranteed by § 7), and § 8(a)(3), 29 U. S. C. § 158(a)(3)(1976) (discrimination in regard to hire or tenure of employment, or any term or condition of employment, to encourage or discourage membership in any labor organization).

³¹ *Textile Workers v. Darlington Mfg. Co.*, 380 U. S. 263, 268 (1965).

³² *Id.* at 274.

³³ *Id.* at 275-76.

the union of its intentions in order to give the latter a chance to bargain over the effects of the partial closing on the employees involved.³⁴ How much notice is required is not clear.³⁵

As a general rule, the decision whether to contract out work being performed by employees in a bargaining unit is a mandatory subject of bargaining. Yet the holding to that effect in the leading case of *Fibreboard Paper Products Corp. v. NLRB*³⁶ has been somewhat circumscribed by Justice Stewart's concurring opinion, which has been relied upon as authority almost equal to that of the opinion of the Court. Troubled by what he considered the "implications of . . . disturbing breadth" radiating from the Court's opinion in *Fibreboard*, Justice Stewart sought to limit its scope in part as follows:

. . . [T]here are . . . areas where decisions by management may quite clearly imperil job security, or indeed terminate employment entirely. An enterprise may decide to invest in labor-saving machinery. Another may resolve to liquidate its assets and go out of business. Nothing the Court holds today should be understood as imposing a duty to bargain collectively regarding such managerial decisions, which lie at the core of entrepreneurial control. Decisions concerning the commitment of investment capital and the basic scope of the enterprise are not in themselves primarily about conditions of employment, though the effect of the decision may be necessarily to terminate employment.³⁷

The most recent Supreme Court pronouncement on this general subject came in *First National Maintenance Corp. v. NLRB*,³⁸ in which an employer terminated a contract with a customer and discharged the employees who had been working under that contract. A majority of the Court, speaking through Justice Blackmun, held that although the employer had a duty to bargain in good faith with the union representing its employees over the effects of the decision, it had no duty to bargain over the decision itself. Justice Blackmun proposed a balancing test that would not, in his words, "serve either party's individual interest, but . . . [would] foster in a neutral manner a system in which the conflict between these interests may be resolved";³⁹ but it must be conceded that he put his thumb on the scales. He apparently took for granted "the employer's need for unencumbered decision-making,"⁴⁰ and starting with that premise, he had no trouble reaching the conclusion that "bargaining over management decisions that have a substantial impact on . . . continued . . . employment should be required only if the benefit, for labor-management relations and the collective bargaining process, outweighs the burden placed on the conduct of the business."⁴¹ Here, again, Justice Blackmun's assumptions favored the employer. Conceding the union's "legitimate concern over job security," he declared that its practical purpose in participating in a decision

³⁴ *NLRB v. Royal Plating & Polishing Co.*, 350 F. 2d 191 (3d Cir. 1965).

³⁵ In *First Nat'l Maint. Corp. v. NLRB*, 452 U. S. 661, 682 (1981), the Court said that bargaining over the effects of a decision "must be conducted in a meaningful manner and at a meaningful time and the Board may impose sanctions to insure its adequacy."

³⁶ 379 U. S. 203 (1964).

³⁷ *Id.* at 223.

³⁸ 452 U. S. 661 (1981).

³⁹ *Id.* at 680-81.

⁴⁰ *Id.* at 679.

⁴¹ *Ibid.*

whether to close a particular facility would be "largely uniform: it will seek to delay or halt the closing."⁴² And although the union would doubtless "be impelled, in seeking these ends, to offer concessions, information, and alternatives that might be helpful to management of forestall or prevent the termination of jobs," he thought it unlikely that requiring bargaining over the decision itself, as well as its effects, would "augment this flow of information and suggestions."⁴³

Justice Blackmun recognized that if labor costs are an important factor in the decision to close, management has an incentive voluntarily to discuss the matter with the union and to seek concessions that will permit it to continue operations. On the other hand, he observed that

management may have great need for speed, flexibility, and secrecy in meeting business opportunities and exigencies. It may face significant tax or securities consequences that hinge on confidentiality, the timing of plant closing, or a reorganization of the corporate structure. The publicity incident to the normal process of bargaining may injure the possibility of a successful transition or increase the economic damage to the business. The employer may also have no feasible alternative to the closing, and even goodfaith bargaining over it may be both futile and cause the employer additional loss.⁴⁴

Finally, Justice Blackmun concluded that the harm likely to be done to an employer's need to operate freely in deciding whether to shut down part of its business purely for economic reasons outweighs the incremental benefit that might be gained through the union's participation in making the decision, and we hold that the decision itself is *not* part of . . . terms and conditions" . . . over which Congress has mandated bargaining.⁴⁵

In deciding *First National Maintenance* the Court "intimate[d] no view as to other types of management decisions, such as plant relocations, sales, subcontracting, automation, etc., which are to be considered on their particular facts."⁴⁶ The NLRB General Counsel subsequently addressed himself to those types of decisions in a memorandum applying the balancing test⁴⁷ enunciated by the Court.⁴⁸ In this regard, he stated, the focus should be on whether the employer's decision was based on labor costs or other factors that would be amenable to resolution through the collective bargaining process. In respect of managerial decisions similar to that involved in *First National Maintenance*, the General Counsel thought that the decision in that case covered economically-motivated decisions to go wholly out of business, to terminate a distinct line of business, and to sell a business to another and no longer to remain in it. Regarding the latter two situations, the NLRB had come to the same conclusion prior to the Court's decision in *First National Maintenance*.⁴⁹

⁴² *Id.* at 681.

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ *Id.* at 682-83.

⁴⁵ *Id.* at 686 (italics in original).

⁴⁶ *Id.* at 686, n. 22.

⁴⁷ See text at note 38 *supra*.

⁴⁸ General Counsel Memorandum No. 81-57, Nov. 30, 1981, 4 CCH LAB L. REP. 9271.

⁴⁹ See, e.g., *Kingwood Mining Co.*, 210 N. L. R. B. 844 (1974), *aff'd sub nom. UMW v. NLRB*, 515 F. 2d 1018 (D. C. Cir. 1975) (employer ceased coal mining operations while continuing to operate its coal tipple); *General Motors Corp.* 191 N. L. R. B. 951 (1971), *aff'd*, 470 F. 2d 422 (D. C. Cir. 1972) (sale of retail outlet to franchise dealer).

Of course, the employer is obligated to bargain over the effects of these transactions on his employees; but unlike the situation in the regulated industries, the law imposes no minimum protections that must be accorded to those employees.

B) State Legislation

Three States, Maine, Wisconsin, and South Carolina have enacted laws dealing with plant closings. The Maine statute⁵⁰ provides that any employer proposing to relocate a covered establishment outside the State shall notify employees and the officers of the municipality where the plant is located at least 60 days prior to the relocation. Violations are punishable by a maximum fine of \$500, which may not be imposed if the relocation "is necessitated by a physical calamity, or if the failure to give notice is due to unforeseen circumstances." In addition, any employer who relocates or terminates a covered establishment will be liable to his employees for severance pay at the rate of one week's pay for each year of employment by the employee in that establishment. Again, this provision does not apply if relocation or termination of an establishment is "necessitated by a physical calamity."

The Wisconsin statute⁵¹ provides that every employer employing 100 or more persons in the State who has decided upon a merger, liquidation, disposition or relocation within or without the State shall notify the Department of Industry, Labor, and Human Relations at least 60 days prior to taking such action. The employer is obligated to provide in writing all information concerning its payroll, affected employees, and the wages and other remuneration owed to such employees that the Department may require. The penalty for failure or refusal to provide such information is a maximum fine of \$50 for each terminated employee.

The South Carolina Statute^{51a} applies only to employers "requiring" notice from any employee of the time such employee will quit work." Such an employer must notify its employees of its "purpose to quit work or shutdown" by posting notices to that effect "not less than two weeks in advance or the same length of time in advance as is required by it of its employees before they may quit work." The notices must state the date of the beginning of the shutdown or cessation from work and the approximate length of time it will continue. These provisions do not apply to shutdowns or temporary cessation of work caused by accidents to machinery or by some act of God or of the public enemy. Violations of the law are subject to a fine not exceeding \$5,000; in addition, the employer will be liable "to each and every one of his employees for such damages as such employee may suffer by reason of such failure to give such notice."

As can readily be seen, the fines imposed by the Maine and Wisconsin statutes are purely nominal and without any deterrent effect; but the notice requirements provide the opportunity for state authorities and unions, if any are involved, to put pressure on employers to discuss their plans and, possibly, to modify or even abandon them. The fines provided for in the South Carolina

⁵⁰ ME. REV. STAT. ANN. tit. 26, § 625B (1982-83 Supp.).

⁵¹ WIS. STAT. ANN. § 109.07.

^{51a} S. C. Code S. C. CODE ANN. § 41-1-40.

statute are somewhat larger, though hardly severe. In any case, employers may take themselves out of the reach of the statute simply by not requiring their employees to give notice of their intention to quit.

It is thus clear that the statutory protection of employees against collective layoffs due to plant closures or removals is both uneven and very limited. To the extent that the problem is dealt with in collective bargaining agreements, provisions are made for severance pay, relocation payments, and preference in job selection at the new localities. Some agreements provide for minimal job retraining and assistance in finding jobs with other employers. The number of employees covered by such provisions, however, in relation to the number of those displaced, is miniscule. Efforts by unions to obtain broader protection of employment security in their collective bargaining agreements have not been very productive.

III. COMMON-LAW RULES

At least as far back as the sit-down strikes of the 1930s, workers claimed some sort of "property rights" in their jobs, but those assertions were not based upon any carefully developed and articulated theory. That task was undertaken by Professor Frederic Meyers in his seminal work, *Ownership of Jobs: A Comparative Study*,⁵² which has prompted others to explore this question. Space does not permit a summary of Meyers' views;⁵³ but for present purposes it is sufficient to quote one paragraph from his study:

A job, of course, is an abstraction, but like other abstractions such as "good will" and "expectancy of profit," it may become the object of "ownership." Acceptance of the idea of job ownership then raises the issue of the consequences of involuntary deprivation of "title."⁵⁴

Whatever the merits of this notion may be, suits alleging that this "involuntary deprivation of 'title'" as a result of plant closings or removals violates the Fifth and Fourteenth Amendments' prohibition against deprivation of property without due process of law have uniformly been rejected by the courts. A decision that some scholars thought might signal an important new trend in judicial thinking was handed down by the Court of Appeals for the Second Circuit in 1961, in the case of *Zdanok v. Glidden*,⁵⁵ which held that employees at a plant that had been moved to another city were entitled to employment at the new plant site with full seniority rights accumulated under the collective agreement at the former site. Characterizing seniority rights as "unemployment insurance," the court majority concluded that the employees involved had "earned" their valuable unemployment insurance, and that their rights in it were "vested" and could not be unilaterally annulled,⁵⁶ notwithstanding that the collective agreement creating the seniority had expired.

⁵² F. MEYERS, *OWNERSHIP OF JOBS: A COMPARATIVE STUDY* (1964).

⁵³ See Aaron, *The Ownership of Jobs: Observations on the American Experience*, in *JOB EQUITY AND OTHER STUDIES IN INDUSTRIAL RELATIONS* 50 (W. Fogel ed. 1982).

⁵⁴ MEYERS, *supra* note 52, at 3.

⁵⁵ 288 F. 2d 99 (2d Cir. 1961), *aff'd on another issue*, 370 U. S. 530 (1962).

⁵⁶ *Id.* at 103.

The decision in *Glidden* was criticized⁵⁷ and defended,⁵⁸ but its reasoning was rejected by other courts,⁵⁹ and the coup de grace was delivered by the Second Circuit itself in *Local 1251, UAW v. Robertshaw Controls Co.*,⁶⁰ six years later.

In recent years a considerable body of literature has been devoted to attacking the American doctrine of employment at will, which holds that in the absence of some express agreement or statutory provision to the contrary, the employment relation is "at will," and may be severed by either party, at any time, for any reason or no reason.⁶¹ A number of recent court decisions have refused to follow the rule,⁶² but these cases have all involved individual discharges, not collective layoffs or dismissals in connection with plant closures or removals.

Accordingly, those wishing to provide greater job protection for employees in cases of plant closures and removals have shifted their emphasis to proposals for additional statutory regulation. Before discussing those legislative proposals, however, I shall review briefly some relevant experiences in a few other countries.

IV. EUROPEAN EXPERIENCE⁶³

A. Sweden

Limitations of space compel me to confine my discussion of foreign experience to selected European countries and the European Economic Community.

Sweden, as usual, seems to have the most advanced, comprehensive, humane, and successful policies dealing with potential and actual employee dislocations resulting from plant closures or removals, or reductions in employment levels. As is the case in so many aspects of formulating and administering social and economic programs in Sweden, a key role in dealing with problems of employment dislocation is played by a tripartite body of government, business, and labor union representatives, known as the National

⁵⁷ E.g., Aaron, *Reflections on the Legal Nature and Enforceability of Seniority Rights*, 75 HARV. L. REV. 1532 (1962).

⁵⁸ E.g., Blumrosen, *Seniority Rights and Industrial Change*, 47 MINN. L. REV. 505 (1963); Note, *Treatment of Monetary Fringe Benefits and Post Termination Survival of the Right to Job Security*, 72 YALE L. J. 162, 168-81 (1962).

⁵⁹ E.g., *Oddie v. Ross Gear & Tool Co.*, 305 F. 2d 143 (6th Cir.), cert. denied, 371 U. S. 941 (1962).

⁶⁰ 405 F. 2d 29, 33 (2d Cir. 1968): "It is time that *Glidden* be formally interred. It is therefore expressly overruled."

⁶¹ See, e.g., authorities cited in Aaron, *supra* note 53, at 85-86.

⁶² See, e.g., Brown, *Limiting Your Risks in the New Russian Roulette--Discharging Employees*, 8 EMPLOYEE REL. L. J. 380 (1982), and cases cited therein.

⁶³ Much of the material in this section is drawn from ECONOMIC DISLOCATION: PLANT CLOSINGS, PLANT RELOCATIONS AND PLANT CONVERSION (1979). Subtitled "Policies and Programs in Three Countries [Sweden, West Germany, and Great Britain]; Recommendations for the United States," this work is a joint report submitted by a group of Labor Union Study Tour Participants from the United Auto Workers, United Steel Workers, and the International Association of Machinists and Aerospace Workers. It will be cited hereafter as "JOINT REPORT."

Labor Market Board—AMS for short. Of the 13 voting members, six are selected from blue-collar, white-collar, and professional employee federations; three from the employers' federation, two from government, and one each representing women and agriculture. Despite the unions' voting majority, most decisions of the AMS have been unanimous.⁶⁴

AMS is supported at the national level by a staff of 800; its 24 county labor market boards and over 200 local employment services offices throughout the county employ about 8,000 civil service employees. Its annual budget is about \$2 billion—roughly nine percent of Sweden's total national budget and 2.5 percent of GNP. These funds are used to administer a wide range of programs, including the employment service, labor mobility assistance, training, and vocational guidance and rehabilitation. In addition, there are employment subsidy programs and inventory stockpiling programs to keep people in their jobs, as well as a variety of innovative job-creation programs.⁶⁵

The AMS is aided in coping with economic dislocation by the legal requirement that employers give advance notice of impending dismissals. Before implementing decisions to close a plant or permanently to reduce the level of employment at a facility, employers must give notice to the union, the appropriate county branch of the labor market board, and the employees involved. The union must be notified as soon as management has reached a tentative decision to reduce the level of employment at a facility. Under the 1976 Act on Co-determination at Work,⁶⁶ management may not implement its decision until it has negotiated with the union, which has full legal rights of access to company financial and other information. The employer is obligated to negotiate every aspect of its decision with the union, including the number of jobs to be eliminated, the timing of any proposed reductions in employment, and supplementary protection (above minimum statutory requirements) for workers who will be adversely affected.

Under the Employment Security Act of 1974, an employer must warn the union of the intended employment reductions at least one month before a planned layoff for lack of work, whether the layoff is temporary or permanent, and must offer to start negotiations promptly with the union. If the parties disagree about whether the proposed layoff is justified, it cannot be put into effect until the dispute has been resolved by the Labor Court, which is empowered to modify or delay the layoff.

Advance notice of layoffs, ranging from two to six months, depending upon the number of workers involved, must also be given by the employer to the County Labor Market Board, as well as to the union and to individual employees slated for discharge. The order in which individuals must be retained in temporary or permanent reductions in force is determined by law, with workplace seniority being the dominant factor. Special arrangements are made for alternative employment for older workers and the handicapped.

As part of the scheme of early warning of impending dislocations, the government provides 75 percent of a worker's wages for repair or other non-production work at firms in temporary difficulty. This subsidy is in-

⁶⁴ JOINT REPORT, *supra* note 63, at 10.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ Act No. 580, June 10, 1976, International Labor Office (ILO) Legislative Series 1976-Swe. 1.

⁶⁷ JOINT REPORT, *supra* note 63, at 11-12.

creased to 90 percent for workers 50 years old and over, and to workers in the so-called exposed industries, that is, those especially hard hit by import competition.

All of these measures are but a part of the larger system of intensive job retraining, promotion of labor mobility, and job creation, developed and administered by the AMS. Such a system is possible because of Sweden's homogeneous and relatively small population (about 8,000,000), its high level of unionization (70 percent overall), the strong national consensus on government social and economic policies, and the Swedish genius for working out even the most intractable problems through tripartite discussions.

B. EEC: collective redundancies; mergers, and takeovers

Discussion of laws relating to collective dismissals for economic reasons in other West European countries will be most comprehensible within the framework of EEC Directives. In 1975 the Council of the European Communities issued its directive on collective redundancies.⁶⁸ It requires employers contemplating collective redundancies to begin consultations with the workers' representatives with a view to reaching an agreement. These consultations must at least cover ways and means of avoiding collective redundancies or reducing their number and mitigating their consequences. Employers must, therefore, supply workers' representatives with all relevant information, and must state in writing the reasons for the redundancies, the number of workers involved, the number normally employed, and the period over which the dismissals are to be effected; this information is intended to enable workers' representatives to make constructive counterproposals. Employers must also forward to the competent public authorities copies of all written communications between themselves and workers' representatives.

Independently of the foregoing procedures for consultation with workers' representatives, employers must notify competent public authorities in writing of any projected collective redundancies. This notification must contain all relevant information concerning the plan for collective redundancies and the information given to workers' representatives. Copies must also be sent to workers' representatives, who may send any comments they may have to the public authorities.

Subject to the authority of Member States to reduce or extend the period, at least 30 days must elapse between notification to the public authorities and the commencement of collective redundancies.

In 1977 the Council issued another Directive on the safeguarding of employees' rights and advantages in the case of mergers and takeovers.⁶⁹ It applies to transfers of a business or part of a business within the territorial scope of the Treaty establishing the EEC. The transferor's rights and obligations arising from a contract of employment or employment relationship existing on the date of the transfer must be assumed by the transferee; but Member States may require that the transferor shall also continue to be liable for rights arising from the employment contract or relationship. Fol-

⁶⁸ 75/129/EEC, Feb. 17, 1975; see EUR. IND. REL. REV. No. 13, 24-25 (Jan. 1975).

⁶⁹ 77/187/EEC, Feb. 14, 1977; see EUR. IND. REL. REV. No. 36, 25-26 (Dec. 1976).

lowing the transfer, the transferee must maintain the working conditions provided in a collective agreement, at least until the expiration or termination of that agreement or the execution of another. Member States are permitted, however, to limit the period for which the transferee must retain those working conditions to one year. Member States are also directed to adopt measures necessary to protect the interests of the transferor's employees and former employees at the time of the transfer in respect of immediate or prospective entitlements to old-age and survivors' benefits over and beyond the statutory social security schemes.

Both the transferor and the transferee are required to inform the representations of their respective employees of the reasons for the transfer; the legal, economic, and social implications of the transfer for the employees; and the measures envisaged in relation to the employees. The transferor must provide this information to the representatives of its employees "in good time," and in any event before the transfer directly affects the conditions of work and employment of his employees. If either the transferor or the transferee envisages taking measures in relation to its respective employees as a result of the transfer, it must consult with his respective employees' representatives "in good time," with a view to seeking an agreement.

Before continuing with an account of the latest proposed Council Directive, it will be useful to note briefly the laws relating to worker displacements in three of the Member States—West Germany, The Netherlands, and France—because they have had some influence on that Directive.

C. West Germany

West Germany has a similar but not quite so comprehensive a system as Sweden's for dealing with potential and actual employment dislocations caused by closures, removals, or reductions in force. It has no control agency comparable to the AMS, nor are there tripartite bodies to administer policies of the Ministries of Labor and Economics. At the enterprise level, however, pursuant to the provisions of the Works Constitution Act of 1972,⁷⁰ the works councils, consisting of representatives elected by all the workers—union and non-union, blue-collar and white-collar—have substantially the same rights in respect of advance notice and full disclosure by the employer concerning proposed employee displacements, negotiations over all details of the proposed dislocation, and adjudication by a labor court of any unresolved details, as those enjoyed by Swedish unions. Agreements reached as a result of these negotiations are known as "social plans." They deal comprehensively with ways of avoiding or easing the economic hardships on workers as a consequence of employment cutbacks, by minimizing the number of outright dismissals and providing broad economic protection for those who are dismissed.⁷¹

The Protection Against Dismissal Act of 1969⁷² bars the "socially unjustified" dismissal of any worker after a probationary period of six months. In the case of mass dismissals the enterprise must notify the Labor Ministry in advance. Reasons for the planned dismissals must be stated, and the employer

⁷⁰ ILO Legislative Series 1972-Ger. F. R. 1.

⁷¹ JOINT REPORT, *supra* note 63, at 22.

⁷² ILO Legislative Series 1969-Ger. F. R.

must also forward a copy of the works council's opinion as to whether the layoffs are justified. The regional office of the Labor Ministry is empowered to delay any dismissals for up to two months after it receives notification from the employer. In practice, the authorities usually delay dismissals for one month, in order to provide time to arrange retraining and other programs for affected workers.⁷³

D. The Netherlands

The Dutch Works Councils Act of 1979⁷⁴ establishes a system with strong similarities to those of Sweden and West Germany, but one that goes even further in some respects.⁷⁵ The law expands the scope of the previous code-termination requirements and states that the employer must "obtain the council's consent" for proposed changes and modifications relating to a broad range of terms and conditions of employment. Should the works council and the employer, in the context of a joint meeting, not be able to resolve their differences over a co-determination issue, it must be referred for final resolution to an external, "trade commission," consisting of representatives from both sides.

Works Councils must now be consulted prior to a decision being taken by management regarding, among other things, establishment of new undertakings, withdrawing or entering into financial co-operation with other firms, and hiring temporary workers. Prior consultations regarding closures and transfers were already required. Before any final decision is taken on any of these matters by management, there must be a discussion with the council, and the employer must give detailed reasons for its plans. The council must also be asked for its opinion "in time for it to be able to influence the final decision." Multinational corporations are excused from the prior consultation requirement only if the plan in question "could not reasonably be expected to have any direct impact on undertakings in the Netherlands." The exception does not apply, however, if a decision to transfer production away from The Netherlands is involved, or if any "substantial investment" is being made.

Whenever a works council opinion on a consultation issue runs counter to the employer's view, the employer is precluded from implementing the decision for at least one month. During this period, the council can appeal against the employer's plan to the Commercial Section of the Amsterdam Court of Justice. The court has the power to revoke the decision after having determined "whether the employer could reasonably have arrived at the decision in question after weighing all the interests involved."

Dutch works councils are also entitled to receive from employers semi-annual reports on the "general activities" of the undertaking; annual "financial accounts" of the undertaking, placing these in context of any larger group of which it is a part; and information on "future prospects" and activities, plus any long-term budget forecasts.

⁷³ JOINT REPORT, *supra* note 63, at 24.

⁷⁴ See EUR. IND. REL. REV., No. 54, 10-12 (June 1978).

⁷⁵ This discussion of the Dutch Works Councils Act is based on *Netherlands Works Councils Come of Age*, EUR. IND. REL. REV., No. 82, 7-8 (Nov. 1980).

⁷⁶ Act No. 75-5 respecting dismissals for economic reasons, Jan. 3, 1975, ILO Legislative Series 1975-Fr. 1.

E. France

In 1977 France adopted a new Decree implementing a 1975 Act⁷⁶ on procedures to be followed in redundancy situations.⁷⁷ The Decree requires all private and public undertakings with at least 50 workers to inform the local labor inspector of "any movements in their level of manpower" within the first eight days of each month. Subject to certain limited exceptions in the public sector, all employers, regardless of workforce size, must gain prior approval from the Labor Inspectorate for any recruitment or dismissal that comes within 12 months following redundancies.

F. EEC: Multinationals

We may now return to the latest and most controversial EEC draft Directive, establishing new rules on information for and consultation with employee representatives of multinationals.⁷⁸ If adopted, the Directive will apply to all multinationals in the EEC (regardless of head office location) and national firms with 100 or more workers operating in a single Common Market country. This document is known as the "Vredeling Directive," because its principal draftsman was Henk Vredeling of The Netherlands, a former EEC Social Affairs Commissioner.

Under the draft Directive, as amended,⁷⁹ the obligations to inform and consult are approximately the same for both multinational and national firms covered by the Directive. Each firm is required to draw up an information statement at least every six months, summarizing the activities "of the dominant undertaking and its subsidiaries taken as a whole." The statement must cover structure and manning; the economic and financial situation; the general situation and probable trends in business, production, and sales; the employment situation and likely trends; production and investment programs; rationalization projects; manufacturing and working methods, particularly the introduction of new working methods incorporating new technology; and all procedures and plans that "are liable to have a substantial effect on the employees' interests." Copies of these statements must be sent to employees' representatives.

The draft Directive gives employees' representatives prior consultation rights over certain planned decisions covering all or a main part of a firm or its subsidiaries when these could "substantially" affect employee interests. Detailed information on these issues must be sent by EEC central management to management in each subsidiary with 1,000⁸⁰ or more employees at some point prior to the final adoption of a decision.⁸¹ Such information must include an explanation of the reasons of the proposed decision, its legal,

⁷⁷ Decree of Dec. 28, 1977; see EUR. IND. REL. REV. No. 50, 5-6 (Feb. 1978).

⁷⁸ EUR. IND. REL. REV., No. 82, 22-24 (Nov. 1980).

⁷⁹ Some 37 amendments, largely supported by business, were adopted by the European Parliament before the proposal was approved on Dec. 14, 1982. See BNA Daily Lab. Rep. No. 251: A-9 (Dec. 30, 1982).

⁸⁰ The number of employees was only 100 or more in the original draft.

⁸¹ The original draft required notification at least 40 days prior to the taking of a decision.

economic, and social consequences for the workers concerned, and measures planned in respect of those workers.

The draft Directive lists the following types of decisions covered by the required prior consultation procedure: closure or transfer of part of or an entire establishment; major cutbacks, expansion plans or changes in company activities; major organizational changes; and any partnerships with other firms or the termination of existing business relationships of that kind. Management has the right, however, to decline to supply data that it regards as "secret"; it also is not required to provide employee representatives with any data not disclosed to shareholders.

Upon receipt of this information, a subsidiary is obligated to disclose it to the employees' representatives without delay. An amendment requires that employee representatives authorized to receive management information under the directive be elected by secret ballot, despite the absence of such a provision from the national laws and practices of a number of the 10 EEC countries. They then have 30 days in which to give an opinion. If they conclude that the planned decision will have direct adverse consequences on employment or working conditions, subsidiary management may then be required to consult with the employees' representatives with a view to seeking agreement on ways of alleviating likely hardship. Employee representatives are also entitled to submit written requests for further information to the parent company, but only when company at the national or local level refuses to provide the requested data.⁸²

The draft Directive leaves it to the legislatures of Member States to determine those employee representatives to be given information and consultation rights. It does provide, however, that so far as consultation is concerned, if there exists in a Member State "a body representing employees at a level higher than that of the individual subsidiary" (such as a group or central works council), this body will have the right to participate in consultations.

The draft Directive provides for no penalties for breach of its provisions; it leaves that determination to the individual Member States. It declares, however, that national implementing legislation must provide a right of appeal for employees' representatives with regard to disputed company decisions affecting their members.

It was inevitable that the draft Directive would not be adopted by the EEC Council of Ministers in its original form. The Community-level employers association (Union Internationale des Industries de la Communauté Européenne) is totally opposed to it, and the Community's main union organization (European Trade Union Confederation) is also opposed because the draft

⁸² As originally drafted, the Directive included a so-called bypass provision that would have entitled unions to call for consultations with a company's international headquarters if they were not satisfied with the responses from the national or local levels. According to Paul Weinberg, a vice-president of American Express Co., "[In this bypass provision] the unions are after more than disclosure. In particular, they would like to see the accounts of multinational corporations; i. e., headquarters. They are not interested in the country ledgers. If, for example, a company operates out of London, they want to see the London accounts and how they will affect them in France or in the underdeveloped countries." BNA Daily Lab. Rep., *supra* note 79, at A-10.

omits specific penalties.⁸³ Even as amended, however, the Directive will almost certainly go far beyond what employers in the United States, who have reacted with alarm to the Vredeling proposals, would be ready to accept.⁸⁴

V. PROPOSED FEDERAL AND STATE LEGISLATION

A. Summary of Legislative Proposals

Despite the fundamental antipathy of American employers to mandatory legislative requirements of disclosure and consultation with employees or unions prior to closing or relocating plants, or consolidating or reducing employment levels, a growing number of bills introduced in the federal and state legislatures has reflected the impact of European experience.⁸⁵ At the federal level, the first relatively recent effort to secure comprehensive plant closing legislation began in 1974, with the introduction in the House of the National Employment Priorities Act.⁸⁶ The bill was aimed at "arbitrary and unnecessary closing and transfers . . . which cause irreparable social and economic harm to employees, local communities and the nation . . ." It would have established a National Employment Relocation Administration, with the authority, triggered by a request from an affected union, or 10 percent of the employees, to investigate and report on each closing and to determine whether or not the closing was "justifiable." An unjustified closing would result in the loss to the employer of eligibility for various tax benefits. A comprehensive program of federal financial assistance to the worker, the threatened business, local businesses, and the local government was also contemplated. Companion legislation to the House proposal was introduced in the Senate the following year.

A variety of other bills followed, spurred by the growing number of plant closings. They embodied increasingly sophisticated and comprehensive proposals, supported by a broad spectrum of groups, ranging from industrial communities hard hit by the economic recession to a committee of Auto Workers, Machinists, and Steelworkers, following a study tour of Sweden, West Germany, and Great Britain.⁸⁷ None of these proposals has been enacted into law. Taken as a whole, the legislative proposals fall into six categories: prenotification, governmental regulatory intervention, employer benefits assistance, local and federal government compensation by employers, employer assistance, and employee buyout assistance.⁸⁸

⁸³ EUR. IND. REL. REV., No. 82, 5 (Nov. 1980).

⁸⁴ For example, David A. Ruth, Director of International Affairs of the U. S. Council for International Business, warned that even the amended Directive "would still internationalize industrial relations and allow, among other things, for the creation of an EEC-wide works council of employees to receive information and engage in consultations with management." And according to Paul Weinberg, "'Consultation' is another dangerous word, because from the union's perspective 'consultation' means 'negotiation.'" BNA Daily Lab. Rep., *supra* note 79, at A-10.

⁸⁵ For a review and analysis of the types of bills introduced see, especially, Millspaugh, *supra* note 2. Briefer discussions may be found in B. BLUESTONE & B. HARRISON, CAPITAL AND COMMUNITY: THE CAUSES AND CONSEQUENCES OF PRIVATE DISINVESTMENT 256-60 (1980), and A. Freedman, *Analysis of Plant Closing Legislation*, BNA Daily Lab. Rep. No. 152: E-1 (Aug. 5, 1980).

⁸⁶ H. R. 13541, 93d Cong., 1st Sess. (1974).

⁸⁷ See JOINT REPORT, *supra* note 63.

⁸⁸ Millspaugh, *supra* note 2, at 299.

At the state level there has been a similar increase in the number of proposals to deal with the problem of plant closings and renewals, and a similar lack of success in getting them adopted. These proposals can be grouped generally into three categories: prenotification, severance benefits, and creation of a community assistance fund.⁸⁹

B. Employer Attitudes Toward Legislative Proposals

It is not my purpose to discuss in this article the merits and weaknesses of the numerous bills relating to plant closings and relocations that have been proposed to federal and state legislatures. It is important, however, to note the almost uniformly hostile stance taken against all such proposals by the American business community, because that is surely a significant dimension of the problem confronting the country.⁹⁰

The following quoted statements are illustrative of many others that might be cited:

Even serious consideration of this bill [on plant closings] would be raising a sign on the borders of this state investment isn't welcome here. A firm with divisions in other states would have one more incentive to expand elsewhere.⁹¹

Unions are interested in raising wages and fringe benefits for their members. They know, however, that their ability to do this is restricted by the threat of firms moving to new locations. If business can be prevented from moving, the immediate threat of job loss is taken away, and, as a consequence, unions can be expected to increase their demands on employers.⁹²

The purpose of those bills is to give politicians and unions property rights in the existing distribution of jobs and business activity. And the exercise of these rights would prevent businesses from moving to more profitable and productive locations. Instead, the firm's assets are kept in place where they can be pillaged by the feather-bedding and antiquated work rules of union shops and forced to pay the bills run up by vote-buying politicians . . .⁹³

What can reasonably be inferred from these comments is that American industry opposes legislation that would place any limitation on the freedom of the individual employer to shut down or move its plant for economic reasons, or to grant or withhold advance notice of its decision, as it sees fit. Many businesses have acted in good faith to ease the impact of such decisions on their employees, once the decisions have been taken, but it is questionable how useful those efforts really are. As previously noted, the assistance offered consists largely of severance pay, relocation pay, aid in finding a new job,

⁸⁹ *Id.* at 297.

⁹⁰ See BLUESTONE & HARRISON, *supra* note 85, at 260-66, from which the examples used here were taken.

⁹¹ Statement by a spokesman for Associated Industries of Massachusetts, quoted by Liz Bass, "Runaway Plants Leave Workers Out in the Cold," *The Citizen Advocate*, March 1979, p. 3.

⁹² R. MCKENZIE, *RESTRICTIONS ON BUSINESS MOBILITY* 57 (1979), a book published by the American Enterprise Ass'n.

⁹³ "Words and Deeds," *The Wall Street Journal*, Nov. 23, 1979, p. 20.

and minimal job retraining; rarely does it comprise all of these elements. Even then, it is inadequate to deal with the tragic byproducts of job losses and plant renewals: income loss and underemployment, loss of family wealth, deterioration of physical and mental health, as well as the creation of "ghost towns," "community anomie," and related private and public ills.⁹⁴

The problems created by plant shutdowns and removals cannot be solved, or even effectively ameliorated, by the discretionary unilateral actions of employers. Nor is it enough to require employers to bargain with unions over the consequences of a plant closure or removal. In the first place, as previously noted, such a requirement applies to only about a quarter of the labor force. Also, at the time bargaining takes place, the union is usually in a position of great weakness relative to the employer, who has, figuratively, packed his bags and is now half-way out the door. Finally, in the usual case, the union is able to obtain for the employees it represents not much more than a band-aid to cover a gaping wound, and the community that is being abandoned gets nothing. Obviously, the NLRA is a useless instrument with which to deal with this problem. The success of efforts to improve the existing situation is dependent, therefore, on a change in the attitude of business generally toward some government regulation of both the procedures to be followed in respect of plant closings or removals and the minimum employee protective provisions to be provided.

VI. CONCLUDING OBSERVATIONS

Faced with the immediate consequences of various kinds of natural disasters—floods, fires, earthquakes, tornadoes, and the like—private citizens in this country, as well as the federal and state governments, are capable of prodigies of organization and cooperation to provide relief for the victims. Unhappily, no comparable efforts on a similar scale are forthcoming to relieve individuals and communities whose lives are seriously disrupted, even destroyed by sudden plant closings or removals. Although in most instances such events can be predicted well in advance, the idea of advance planning to forestall them or to ameliorate their effects, which involves not only employers and their employees, but also unions, if any, and the government, remains an unpopular one.

Why should this be so? Clearly, the business ethos in our society is extremely hostile to "governmental intervention" in the private economy, even when it takes the form of bailouts of failing corporate giants, such as Lockheed and Chrysler. By the same token, opposition to any government control of the mobility of capital is automatic and powerful. As previously noted, some moderation of these attitudes is essential if there is to be any significant change in present conditions, and it would be naive to suppose that the legislative responses of the European countries that I have touched upon so briefly and superficially will offer any encouragement in that direction. To the contrary, the European "model" is more likely to frighten American employers and to harden their resistance to any governmental legislation affecting plant closing or removals. That is a natural reaction; after

⁹⁴ These consequences have been documented in painful detail in BLUESTONE & HARRISON, *supra* note 85, at 62-83.

all, the European legislation is the product of economic, social, and political environments profoundly different in many respects from our own. What works for those countries, if it does work, need not, and probably would not, work for us. Nevertheless, the advantages of carefully studying what those and other countries—e.g., Britain, Canada, Australia, Japan—do in respect of dislocations caused by plant closures and removals are considerable. What we can learn is to view our own problems from a new and different perspective, to ask ourselves what might happen if we were to abandon our basic premise that any social measures that impede the mobility of capital are necessarily bad and must therefore be rejected.

Actually, there is nothing new about such a perspective. The idea of some form of federal or state regulation of plant closings and removals, as we have seen, has been embodied in proposed legislation for over a decade. Indeed, it was discussed in the 1966 Report of the National Commission on Technology, Automation, and Economic Progress.⁹⁵ What the Commission had to say in its report has lost none of its relevance in the intervening years. Despite the tendency of some groups to regard the problems incident to plant closings and removals as regrettable but temporary phenomena, associated with the economic recession from which we seem at last to be slowly emerging, the truth is that these problems are occasioned in large part by a rapidly changing technology and will be with us indefinitely. The Commission interpreted its assignment as including an obligation to make recommendations to management and labor and to all levels of government to facilitate occupational adjustment and geographical mobility” and to “share the costs and help prevent and alleviate the adverse impact of change on displaced workers.”⁹⁶

The Commission’s recommendations ranged from relatively cautious and moderate prescriptions to what were then bold and innovative proposals. Among the latter were “a program of public service employment, providing, in effect, that the government be an employer of last resort, providing work for ‘hard-core unemployed’ in useful community enterprises”; and that “economic security be guaranteed by a floor under family income,” including “both improvements in wage related benefits and a broader system of income maintenance for those families unable to provide for themselves.”⁹⁷ It considered that the “responsibility of Government is to foster an environment of opportunity in which satisfactory adjustment to change can occur,” but that “the adjustments themselves must occur primarily in the private employment relationship.”⁹⁸ Its suggestions for government involvement were confined largely to establish “a national computerized job-man matching system which would provide more adequate information on employment opportunities and available workers on a local, regional, and national scale”;⁹⁹ to federalize the public employment service; to create a permanent program of relocation assistance to workers and their families stranded in economically declining

⁹⁵ 1 TECHNOLOGY AND THE AMERICAN ECONOMY (1966), hereafter cited as “COMM’N REP.” The Commission was established by Act of Aug 5, 1964, PUB. L. No. 88-444.

⁹⁶ 1 COMM’N REP., *supra* note 95, at 33.

⁹⁷ *Id.* at 110.

⁹⁸ *Id.* at 111.

⁹⁹ *Ibid.*

areas; and to adopt the following recommendation relating to economic planning and development:

We recommend that each Federal Reserve bank provide the leadership for economic development activities in its own region. The development program in each Federal Reserve District should include: (1) A regular program of economic analysis; (2) an advisory council for economic growth composed of representatives from each of the major interested groups within the district; (3) a capital bank to provide venture capital and long-term financing for new and growing companies; (4) regional technical institutes to serve as centers for disseminating scientific and technical knowledge relevant to the region's development; and (5) a Federal executive in each district to provide regional coordination of the various Federal programs related to economic development.¹⁰⁰

In the Commission's view, an adequate adjustment program to deal with technological change, to be achieved through a combination of both government and private policies, must satisfy the following basic requirements: (1) those displaced should be offered either a substantially equivalent or better alternative job or the training or education required to obtain such a job; (2) they should be guaranteed adequate financial security while searching for alternative jobs, or while undertaking training; (3) they should be given sufficient financial assistance to permit them to relocate their families whenever this becomes necessary; and (4) they should be protected against forfeiture of earned security rights, such as vacation, retirement, insurance, and related credits, resulting from job displacements.¹⁰¹

The Commission's more specific suggestion of ways for private parties to facilitate adjustments to change are by now familiar. It largely discounted the common fears of employers of formal advance-notice agreements, noting that "the United States is the only industrialized country that permits the closings of large plants without notice."¹⁰² It urged the adoption of "early warning systems" that would alert employees to the possibility or inevitability of future compulsory job changes; it also recommended "the broad dissemination of information about general technological developments throughout an industry or region [which] would alert employers, unions and employees alike to the possibility and timing of changes."¹⁰³

Among the most important of the Commission's findings and recommendations were those relating to education.¹⁰⁴ It emphasized that education must be understood as a process of life-long learning, and that young people should be prepared from an early age to accommodate to changing job requirements in their mature years. Versatility and flexibility, the Commission found, are the indispensable elements to be developed by our educational system. While recognizing that "training for many—perhaps most—specific jobs can and must be done on the job as a responsibility of the employer," the Commission suggested that "there are some pupils whose greatest potential can be realized through occupational-vocational-technical education," which, coupled with a parallel program of general education, "can equip them with both job skills and a solid foundation for the adaptability necessary in a dynamic society."¹⁰⁵

¹⁰⁰ *Ibid.*

¹⁰¹ *Id.* at 60.

¹⁰² *Id.* at 67.

¹⁰³ *Id.* at 43-49.

¹⁰⁴ *Id.* at 46.

The quality of education at all levels in the United States has been steadily declining in recent years, the most recent judgment by a qualified group of evaluators has pronounced it "mediocre." This problem is by no means unrelated to that of plant closings and removals, some of which might not be necessary if the local labor force were capable of adapting to the production of an entirely different product. Although primary responsibility for the upgrading of our educational system must be assumed by the state and federal governments, even those businesses opposed to governmental regulation of the timing and procedures of plant closings and removals would be acting in their own interests by contributing to the improvement of educational facilities at all levels.

I have dwelt in this closing section on the findings and recommendations of the Commission, not because I believe they provide a panacea for our present ills, but because the same ideas have been repeated quite recently,¹⁰⁶ and because I believe that they offer useful suggestions as to how we may start to combat them within a framework that American industry ought not to perceive as unduly threatening. Many would regard the Commission's recommendations as inadequate to deal with the problems we now face; but if government is to intervene in a substantial way to control and alleviate the worst consequences of unrestricted plant closings and removals—as I believe it must—the process must be accomplished gradually, or it will fail entirely.

Meanwhile, we may be sure that the problems discussed in this article will not go away; they will continue to tear rents in our social fabric unless and until we, as a society, accept the responsibility of planning to prevent, or to ameliorate in an effective way, the human tragedies and economic waste inherent in unregulated plant closings and removals.

¹⁰⁵ A NATION AT RISK, REP. OF NAT'L COMM'N ON EXCELLENCE IN EDUCATION (1983), quoted in Los Angeles Times, 27 April, 1983, p. 1.

¹⁰⁶ See, e.g., Remarks of President Reagan before National Conference on Dislocated Workers, Pittsburgh, Pa., BNA Daily Lab. Rep. No. 67: X-1 (April 6, 1983); "Transition of Displaced Workers to New Jobs Said Eased by Labor, Management Cooperation," *Id.* No. 69: CC-1 (April 8, 1983).

PÁL BAJORY

La juridiction du travail en Hongrie

I

En Hongrie, les conflits de travail ont été réglés, même auparavant, par les tribunaux. Depuis la réforme judiciaire en 1972, la juridiction du travail a obtenu une importance primordiale. Conformément à la loi IV de 1972, des tribunaux du travail comme tribunaux spéciaux ont été établis au sein de l'organisation judiciaire unitaire. Initialement la compétence de ces tribunaux n'a embrassé que les litiges naissant des conflits de travail. Cette compétence fut étendue par le décret-loi No. 16 de 1979 sur les conflits provenant de la qualité de membre des coopératives et sur ceux de la sécurité sociale. Ainsi, la sphère d'activité des tribunaux du travail fut considérablement élargie.

Les tribunaux du travail siègent dans la capitale et dans chaque comitat.

Les pouvoirs des tribunaux du travail sont les suivants:

1. ils connaissent les demandes portées contre les décisions des commissions arbitrales de travail, du supérieur de service, puis des commissions arbitrales et de l'assemblée générale des coopératives en matières de travail;

2. ils procèdent en matières de travail recevables directement par les tribunaux du travail dans des cas déterminés par les règles spéciales;

3. ils statuent sur les procès dérivant de la qualité de membre des coopératives et sur les procès institués contre les décisions prises en matières de sécurité sociale;

4. ils procèdent dans des autres cas qui rentrent dans leur compétence selon les règles spéciales.

Cela fait voir que dans la plupart des cas, le tribunal du travail procède comme instance de révision. Le procès judiciaire est précédé d'une autre procédure qui se déroule devant des autres organes, et la décision de ces organes peut être attaquée devant le tribunal du travail. L'accès direct à ce dernier n'est admis qu'en cas extrêmement exceptionnels.

Vu que la procédure devant le tribunal du travail a le caractère de révision, pour bien comprendre la compétence et le fonctionnement de ces tribunaux, la discussion des conflits susceptibles d'être jugés par les tribunaux du travail et de leur règlement avant le procès judiciaire nous semble indispensable.

II.

Le tribunal du travail connaît, en premier lieu, les actions attaquant la décision des organes statuant sur les conflits de travail.

Conformément à la loi II de 1967, Code de travail, le conflit de travail est une contestation entre travailleur et employeur concernant les droits et obligations résultant du contrat de travail.

Le conflit de travail suppose donc des conditions de travail.

Les conditions de travail sont établies par l'accord mutuel du travailleur et de l'employeur, par le contrat de travail. La nomination ou l'élection et son acceptation est assimilée au contrat de travail.

Vu que les rapports juridiques portant des services qui contiennent l'accomplissement d'un travail sont réglés, à côté du droit de travail, aussi par des autres branches de droit, la qualification correcte du rapport juridique nécessite la connaissance approfondie du contenu de l'accord des parties. C'est indispensable pour le bien-fondé de la réponse à la question: est-ce que le rapport juridique entre les parties constitue un contrat de louage d'ouvrage, un mandat ou bien un contrat de travail? La compétence des tribunaux ordinaires (tribunaux d'arrondissement, tribunaux départementaux) ou des commissions arbitrales de travail dépend de la réponse à cette question.

Les conflits de travail sont tranchés — sauf les exceptions faites par la loi ou par les décrets du Conseil des Ministres — par les commissions arbitrales de conflits de travail.

Les commissions arbitrales de conflits de travail sont constituées partout où fonctionnent organes syndicaux. Si le nombre des travailleurs est élevé, plusieurs commissions peuvent être constituées à l'entreprise, surtout à son siège social.

Le président, le vice-président et les membres de la commission arbitrale de conflits de travail seront élus par les travailleurs, à la proposition commune de l'employeur et de l'organe local du syndicat. Organisation, orientation professionnelle et procédure de la commission sont réglées en détail par un décret du Ministre de Travail, émis d'accord avec le ministre de la Justice.

La procédure devant la commission arbitrale de conflits de travail est introduite sur demande. La demande est à présenter dans le délai de la péremption. En général, la présentation de la demande n'a aucun effet dilatoire sur l'exécution de la décision attaquée.

Les trois membres de la commission siègent en chambre. L'affaire sera réglée en audience. L'audience est publique, excepté que l'intérêt public ou l'intérêt du travailleur exige l'audience tenue à huis clos.

Les parties peuvent exposer leur position, — procéder par représentation et présenter leurs preuves. Le travailleur peut être représenté aussi par le service d'assistance juridique du syndicat.

L'affaire sera tranchée par la décision de la commission arbitrale de conflits de travail. Cette décision n'est pas susceptible de modifications ultérieures, à l'exception des cas du complètement, de la correction et de l'opposition du procureur public à cause de légalité.

La décision de la commission arbitrale peut être attaquée devant le tribunal du travail. Ainsi, le conflit de travail devient litige de travail.

La succession légale dans la personne de quelqu'une des parties avant la présentation de la demande ou pendant la procédure n'affecte pas le caractère ni du conflit de travail, ni du litige de travail. En ce cas, la procédure sera

continué avec la participation du successeur. Il en suit qu'en ce cas, la commission arbitrale de conflits de travail et le tribunal du travail procèdent aussi dans l'affaire d'une personne qui n'était et n'est pas en rapport de travail avec l'entreprise.

Sauf le cas de la succession, la compétence de la commission arbitrale de conflits de travail et du tribunal du travail ne s'étend pas aux personnes sans rapport de travail avec l'entreprise. En plus, le tribunal ordinaire n'a pas le pouvoir de procéder dans le conflit de travail d'un travailleur de l'entreprise à la base de la connexité de l'affaire avec l'affaire d'une personne qui n'est pas en rapport de travail avec l'entreprise. P. e. si un dommage est causé à l'entreprise par un de ses travailleurs et d'une personne étrangère conjointement, la commission arbitrale de conflits de travail et le tribunal du travail ne seront saisis que de l'affaire de l'employé, et la demande en dommages-intérêts de l'entreprise contre la personne étrangère sera portée devant le tribunal ordinaire. La demande du travailleur qui a été obligé à payer des dommages-intérêts à la base de la responsabilité du droit de travail contre ses coopérateurs n'est considérée non plus comme conflit de travail.

Il y a pourtant des cas qui ne rentrent pas dans la compétence de la commission arbitrale de conflits de travail, pour causes personnelles ou objectives. Les voici :

(a) les conflits de travail des employés de coopératives sont tranchés par la commission arbitrale de la coopérative;

(b) la compétence de la commission arbitrale ne s'étend pas sur les travailleurs occupant des postes supérieures;

(c) le conflits de droit d'auteur rentrent dans la compétence des tribunaux ordinaires;

(d) les conflits en rapport de la qualité des inventions de service sont tranchés par les tribunaux ordinaires. Les conflits relatifs à la rémunération des inventions de service rentrent également dans la juridiction ordinaire;

(e) les affaires relatives aux innovations et surtout à la rémunération matérielle de l'innovateur sont réglées par les tribunaux ordinaires.

III.

Nous avons déjà mentionné qu'il y a des conflits de travail qui ne rentrent pas dans la compétence des commissions arbitrales de conflits de travail. Ce sont les conflits des travailleurs occupant des postes supérieurs.

Sont considérés comme travailleurs occupant un poste supérieur directeurs des entreprises d'Etat et leurs adjoints. En ce qui concerne l'administration publique, l'organisation judiciaire, les organes assujettis au régime du budget d'Etat, la P.T.T., les chemins de fer et le service aérien, la sphère des travailleurs occupant un poste supérieur est déterminée par le ministre compétent.

Les conflits de travail des travailleurs occupant des postes supérieurs sont tranchés par le supérieur direct (supérieur de service) de celui qui a pris la décision attaquée. Les règles de procédure des commissions arbitrales de conflits de travail sont applicables avec une et une seule exception: l'audience n'est pas obligatoire, mais on est tenu de garantir au travailleur, même en ce cas, exposer oralement sa position et présenter ses preuves.

Les décisions du supérieur de service peuvent être attaquées — sauf quelques exceptions — devant le tribunal du travail.

Si dans l'affaire d'un travailleur occupant un poste supérieur, la décision a été prise par le ministre ou par un organe supérieur au ministre, le conflit de travail peut être porté directement devant le tribunal du travail. Il y a quelques exceptions à cette règle: la cessation du contrat de travail, les décisions disciplinaires, les peines appliquées sans procédure disciplinaire, la réduction ou la suppression des primes ne peuvent être attaquées devant le tribunal du travail.

IV.

Un autre groupe des conflits de travail ne rentrant pas dans la compétence des tribunaux de travail est constitué par les conflits de travail des employés des coopératives. Ces conflits sont tranchés par les commissions arbitrales des coopératives.

Mais la tâche principale de ces commissions, ce n'est pas la solution des conflits de travail des employés (bien entendu, c'est tout de même une tâche importante), mais le règlement des conflits surgis entre la coopérative et ses membres à la base de la qualité de membre.

Conformément à la loi III de 1971 sur les coopératives, les conflits entre la coopérative et ses membres se rapportent aux droits et obligations de ces derniers, y compris la réparation du dommage causé par la coopérative au membre.

En considérant les caractéristiques des branches différentes, la loi ne détermine pas la notion de membre. Les conflits de ce genre trouvent leur origine dans des questions les plus différentes. Ils sont réglés par des normes juridiques applicables aux différents types de coopératives (coopérative agricole, coopérative industrielle, etc). La loi ne donne, sous cet aspect, qu'une condition générale: l'affaire concrète doit être réglée préalablement par l'organe compétent ou par le gérant de la coopérative, et le conflit entre la coopérative et son membre remonte justement à cette décision. La solution de ces conflits en première instance constitue la partie la plus importante de la compétence des commissions arbitrales des coopératives. L'autre partie de cette compétence est formée par les cas quand le membre de la coopérative a causé des dommages dont la réparation incombe à la coopérative. Ici, il n'y a pas de décision donnant origine au conflit. Les décisions de ce genre ne rentrent pas dans la compétence des gérants de la coopérative, vu que c'est justement la coopérative, elle-même, dont l'obligation est en question.

La compétence dans les conflits résultant de la qualité de membre n'est pas affectée par la cessation de cette qualité. Le règlement de ces conflits reste dans la compétence de la commission arbitrale de la coopérative même après cessation de la qualité de membre. Au contraire, la compétence de la commission arbitrale ne s'étend pas au cas quand le dommage causé à la coopérative remonte à l'action conjointe d'un membre et d'une personne étrangère. Ces cas seront tranchés par les tribunaux ordinaires. Il en est ainsi quand le conflit résultant de la qualité de membre surgit entre le successeur du membre et la coopérative.

La commission arbitrale de la coopérative procède non seulement en première, mais aussi en deuxième instance. Conformément à la loi, les décisions disciplinaires et celles obligeant le membre à réparer le dommage causé par lui à la coopérative sont susceptibles d'appel, dans les 15 jours, à compter

du jour de leur notification. L'appel sera porté devant la commission arbitrale de la coopérative. Cette règle ne s'applique pas aux décisions prises par l'assemblée générale de la coopérative.

Les décisions de la commission arbitrale de la coopérative, les décisions disciplinaires et les décisions obligeant le membre à réparer le dommage causé par lui à la coopérative, prises par l'assemblée générale peuvent être attaquées devant le tribunal du travail, dans les 30 jours, à compter du jour de leur notification, sauf les décisions prises dans des conflits de moindre importance, déterminés dans les règles spéciales, applicables aux branches différentes des coopératives.

V.

En présentant les procédures qui précèdent le procès devant le tribunal du travail, nous avons déjà esquissé, en grandes lignes, la compétence de ces tribunaux. Alors, nous continuons par la description du procès qui se déroule devant le tribunal du travail.

Les règles spéciales concernant les procès résultant du rapport de travail et de la qualité de membre des coopératives se trouvent dans chap XXIII de la loi III de l'an 1952, Code de procédure civile.

Le procès devant le tribunal du travail sera mise en route — comme les autres procès — sur l'action du demandeur. Demandeur est celui qui présente l'action, sans regard à ce qui a instruit la procédure devant la commission arbitrale. Dans le procès, les parties peuvent être représentées.

L'action est à présenter dans les 30 jours, à compter du jour de la notification de la décision attaquée. La commission arbitrale ou le supérieur de service ou bien directement le tribunal du travail peuvent recevoir l'action. L'observation des droits garantis et de la légalité est assurée par la règle selon laquelle la commission arbitrale et le supérieur de service n'ont pas le pouvoir de rejeter l'action retardée, mais ils sont tenus à la renvoyer au tribunal même si la partie en retard ne s'est pas excusée. La demande en excusation éventuelle sera jugée par le tribunal du travail. Si le demandeur n'a pas observé le délai fixé pour la présentation de l'action sans demander excusation, ou si sa demande en excusation a été rejetée par le tribunal, l'action sera rejetée sans convocation au tribunal des parties.

La compétence territoriale des tribunaux de travail est déterminée par le siège de la commission arbitrale qui a pris la décision attaquée. Dans les affaires ne rentrant pas dans la compétence des commissions arbitrales, elle sera déterminée par le siège social de l'entreprise (coopérative).

Il y a des règles spéciales de la compétence territoriale pour raisons d'utilité: dans les conflits des travailleurs de la force armée, des corporations armées, des organes de police et du service aérien, le tribunal du travail de la capitale, dans les conflits des travailleurs des chemins de fer, et de la P.T.T., le tribunal de travail fonctionnant au siège de la direction des chemins de fer et de la P.T.T. est compétent.

Le tribunal du travail est composé d'un juge de carrière et de deux assesseurs populaires.

Dans le procès, nul ne peut être juge assesseur populaire qui s'est prononcé dans la procédure préalable sur la décision attaquée. À côté de cela, y sont exclus les conjoints, anciens conjoints et parents de ces personnes, et

ceux qui ont été interrogés comme témoins ou experts dans la procédure servant pour base à la décision attaquée. Les incapacités selon les règles générales sont également prises en considération.

Vu l'intérêt de la célérité des procès de travail et de ceux des membres de coopératives, la loi prévoit que l'audience sera tenue le plus tard au 15^e jour, à compter du jour de l'arrivée de l'action au tribunal de travail, si de mesures spéciales (préparation, dépôt de documents, réparation d'imperfections) ne sont pas nécessaires. Si le caractère de l'affaire ou sa complexité le nécessite, le défendeur sera invité, avec la citation simultanée, à l'action en écrit, à bref délai.

En cas motivés, l'exécution de la décision ou de la mesure attaquée peut être suspendue par le tribunal du travail, sur demande ou d'office. Bien entendu, cette suspension suppose la probabilité de l'annulation ou de la modification de la décision attaquée, d'après les renseignements qui sont à disposition du tribunal.

Le défaut des parties régulièrement citées n'empêche pas l'audience. Contrairement aux autres procès, le procès ne sera pas éteint si le demandeur ne comparait pas, et l'ordonnance judiciaire contre le défendeur en défaut — qui correspond, selon certaines législations étrangères, au jugement par défaut — ne peut avoir lieu.

L'affaire sera tranchée par le tribunal du travail à la base du dossier et des déclarations des parties si elles sont présentes. Si le tribunal trouve que les faits ne sont pas éclaircis, il ordonne la production de preuves.

La recevabilité du compromis des parties dépend du caractère du rapport juridique en question. En ce qui concerne la faute disciplinaire et la peine disciplinaire, le compromis est irrecevable parce que son admission serait contraire au caractère et aux buts de la procédure disciplinaire. Au contraire, dans les procès résultant de la qualité de membre de la coopérative, la recevabilité du compromis n'est nullement limitée. Si les parties sont d'accord, le tribunal approuve leur compromis, et abroge la décision attaquée.

Dans le procès devant le tribunal du travail, le demandeur a le pouvoir de délaisser les poursuites même sans consentement du défendeur. En ce cas, le procès sera éteint et l'organe qui a pris la décision attaquée en sera avisé.

Dans cette procédure, la demande reconventionnelle est irrecevable, mais le défendeur peut invoquer l'exception de compensation si sa créance est reconnue à l'audience ou prouvée par acte publique.

Le tribunal du travail juge sur le fond de l'affaire. Si les faits établis à la base des renseignements de la procédure préalable sont defectueux, cela ne justifie pas l'annulation de la décision attaquée et le renvoi de l'affaire à une nouvelle procédure devant l'organe qui a pris la décision. En ce cas, le tribunal du travail, lui-même, est tenu à conduire l'enquête, p.e. à interroger les témoins ou les experts etc., et conformément aux résultats, à modifier entièrement ou partiellement la décision ou à rejeter l'action.

L'annulation de la décision attaquée et le renvoi de l'affaire à une procédure nouvelle devant la commission arbitrale qui a pris la décision ne s'est admis que dans de cas exceptionnellement lourd de l'infraction de règles de procédure: si l'organe saisi n'était pas régulièrement établi, si la décision a été prise avec la participation d'une personne ou par un organe incompétent ou bien par un organe dépassant les limites de ses pouvoirs.

Dans le procès devant le tribunal du travail, les voies de recours sont limitées: dans des conflits de travail, l'appel est une voie de recours exceptionnelle, recevable seulement contre les jugements concernant la responsabilité civile de l'entreprise. Si le jugement concerne la responsabilité civile du travailleur, l'appel n'est recevable qu'en cas lorsque la prétention de l'entreprise dépasse 5000 Ft. Les autres jugements ne sont pas susceptibles d'appel. Mais dans les procès résultant de la qualité de membre de la coopérative, la recevabilité de l'appel est générale et n'est exclue qu'en cas si la performance du membre de la coopérative ou la mesure de sa rémunération est contestée.

L'appel est jugé par le tribunal de département compétent au siège du tribunal du travail.

La réouverture du procès terminé par le jugement passé en force de chose jugée du tribunal du travail ou par le compromis des parties approuvé par ce tribunal est admise selon les règles générales.

VI

Il y a des cas quand le conflit a été tranché dans la procédure préalable, par une décision passée en force de chose jugée, parce que cette décision n'a pas été attaquée devant le tribunal du travail dans le délai fixé par la loi. En ce cas, la réouverture du procès est impossible vu qu'aucun procès n'a eu lieu devant le tribunal du travail. Néanmoins, à la base des faits nouveaux ou des preuves nouvelles, une nouvelle procédure peut être instituée.

La recevabilité d'une telle demande est jugée par le tribunal du travail, hors audience, par ordonnance, et après audition des parties si cela semble être nécessaire. En cas de recevabilité, la nouvelle procédure déroulera devant le tribunal qui jugera sur le fond de l'affaire, ou bien la commission arbitrale (le supérieur de service) sera invité à faire dérouler la nouvelle procédure. La décision prise dans la procédure nouvelle peut être attaquée devant le tribunal du travail, selon les règles déjà exposées.

La décision passée en force de chose jugée avant le procès judiciaire peut être attaquée devant le tribunal du travail, selon les règles déjà exposées.

Le décision passée en force de chose jugée avant le procès judiciaire peut être portée devant le tribunal du travail même par opposition du procureur public à cause de légalité, conformément à la loi sur le parquet. Si l'organe saisi du conflit rejette l'opposition, cette décision peut être attaquée par le procureur public, dans les 30 jours, à partir de la notification de la décision, devant le tribunal du travail.

VII.

La question si le droit de sécurité sociale est-il une branche indépendante du droit ou non est contestée.

En tout cas, le caractère des conflits de sécurité sociale est bien différent de celui des conflits de travail, et la différence fondamentale caractérise même les modalités de leur solution.

Dans les conflits de travail, l'employeur et le travailleur sont les parties opposées mais dans les conflits de sécurité sociale, les organes de sécurité sociale s'opposent à l'employeur, au travailleur ou éventuellement au parent

de ce dernier. Si l'organe de sécurité sociale est partie du procès, ce procès est précédé de la procédure devant cet organe, et le procès judiciaire devant le tribunal du travail a pour objet la révision de la décision administrative. Ainsi, les procès provenant des rapports de sécurité sociale forment un type spécial des procès ayant pour objet la révision judiciaire des décisions administratives.

En sécurité sociale, la compétence judiciaire est — contrairement au droit de travail en sens plus restreint — exceptionnelle. Dans les conflits de travail, la compétence des tribunaux est générale, c'est-à-dire, la plupart des conflits peut être tranchée en voie judiciaire. Les tribunaux du travail peuvent être saisis des conflits de sécurité sociale seulement dans les cas déterminés par les règles respectives.

Les décisions prises en matières de sécurité sociale et susceptibles de révision par les tribunaux du travail sont celles concernant

(a) les titres à la pension (pension-veillesse, pension d'invalidité, pension de veuve, allocation aux orphelins etc.);

(b) la détermination de la durée de service;

(c) la qualité de l'accident de travail;

(d) le remboursement obligatoire des allocations sociales touchées sans cause;

(e) l'existence d'un rapport juridique de sécurité sociale; et enfin

(f) les commandements de payer émis par les organes de sécurité sociale contre l'employeur selon les règles de responsabilité à cause de la non-observation des règles de sécurité et sanitaires, et contre ceux qui ont causé la maladie, le réduction de la capacité de travail ou la mort d'une personne assujettie au régime de sécurité sociale.

Le délai fixé pour la présentation de l'action est de 30 jours contre les décisions, et de 15 jours contre les commandements de payer.

Dans les procès ayant pour objet la révision des décisions prises en matières de sécurité sociale, la procédure devant les tribunaux du travail est réglée par Chap. XX du Code de procédure civile sur la révision des décisions administratives. De ces règles spéciales, il faut mentionner que le compromis des parties n'est recevable que dans les procès concernant réparation des dommages. Le tribunal du travail statue sur le fond du procès, avec le pouvoir, dans cette sphère, de modifier la décision ou le commandement à payer. Enfin, les voies de recours contre les jugements du tribunal du travail ne sont nullement limitées.

VIII.

La supervision de l'activité générale des tribunaux du travail appartient aux attributions du président du tribunal de comitat. Bien entendu, le caractère de cette supervision n'est qu'administratif. L'orientation sur le fond de la juridiction du travail, c'est, selon la Constitution, devoir de la Cour suprême.

Les moyens de cette orientation exercée par la Cour suprême sont les suivants: Les principes et décisions de caractère fondamental de la Cour suprême obligent tous les tribunaux. Les positions prises par le Collège de travail de la Cour suprême — c'est-à-dire, par l'ensemble des juges saisis des procès du droit de travail, — et celles des présidents de chambres, membres

dudit Collège destinées pour les tribunaux du travail ne sont pas obligatoires, mais dû à la réputation de la Cour suprême elles orientent, elles aussi, la juridiction des tribunaux.

En dehors, les décisions prises par la Cour suprême dans des cas concrets sont également orientatives. Elles sont prises quand les décisions des tribunaux du travail sont attaquées par opposition à cause de légalité. Ce recours spécial est exercé par le président de la Cour suprême ou par le procureur de la République, s'ils trouvent que la décision de n'importe quel tribunal est mal fondée ou contraire à la loi. L'opposition à cause de légalité est jugée par une chambre de la Cour suprême, composée de trois juges de carrière. Les décisions prises dans cette procédure ayant un caractère fondamental ainsi que les autres décisions mentionnées seront publiées dans le périodique *Bírószági Határozatok* (Recueil des décisions judiciaires) et ainsi, elles orientent la juridiction des tribunaux du travail.

JÓZSEF BALÁZS

Survey of the Manpower Situation in Hungary /between the years 1949 and 1982/

I

It is a long ago fixed thesis that in the historical development of mankind the fundamentally determining social-economic factor is the man himself; on the one hand, as the most important force of production — inclusive from the physical work till the intellectual capital; while, on the other hand, as a consumer on the given social-economic level. Succintly expressed: *the α and ω of social development is the man*, under the social circumstances, depending in the given period upon the existing social-economic-technical conditions and potentialities. The appointed problem may be expressed with the terminology of *economic expansion*, too, in which the man, as a labour force, is fundamental, at the level of the given economic-technical resources.

I want to analyse this scope of problems in the present paper of restricted extent. Namely: the situation of manpower in Hungary between 1949 and 1982. And, within this, I would only emphasize — owing to the complexity of the raised scope of problems — the demographical relations of that.

I want to remark incidentally that we should reckon even under socialist conditions — although under relations restricted by the State — with the fact that the labour situation (which can be named with a by no means unambiguous and elucidated terminology : manpower or labour-market, as well) is also influenced by labour supply and demand. Of course, not in accordance to the rules of the classical free competition (*laissez-faire* economy) where demand and supply faced each other partly by disposing of the means of production; partly, for lack of these, by the mere manpower. As a result of this, according to certain economists, the decisive role was played by wages. Going further, according to the solutions of conflicting interests, prevailing between employees and the employer in the present-day capitalistic system, where the collisions between employer, as well as trade union (or we may name these reconciliation?!) present themselves — from time to time with the co-operation of the State.

One of the essential fundamental theses of the socialist social system is, namely, as a result of the declaration of the right to work, the striving after *full employment*. Expressing this more concretely, this principle, resp. the labour demand and supply prevailed in our home socialist system until now primarily on the micro-level (enterprise, institution), i.e. on the level of the concrete place of work, working site, both in quantitative and in qualitative relations.

The solution of employment on people's economic, i.e. macro-level, and within this the question of the demand and supply of labour force, prevailed on the basis of directives, centrally determined by the socialist State. Namely in the general economic policy, expressed in the people's economic plans, being getting on through the single economic rules; and within these, on the basis of the methods, influencing the employment-, resp. demographical policy; we may say in Hungarian relations: with comparative success.

Having in sight our basic problem, *labour demand and supply* — preserving the principle of the claim to full employment — fundamentally depend, with a more exact approximation, on changes in *economic growth*, calculated whether on the basis of national income or of the national gross production value (GDP) and on that of the economic investments and *population increase* (structure). There depends upon the latter in the given period — or perspectively — the prospective composition of population according to sex and age, determining the so-called *population of working age*, which — as a body of active earners — can be taken into consideration as an active or potential labour supply.

Comparing the situations of the total domestic population, the population of working age, resp. that of the active earners, we may establish that the *number of active earners*, and their percentually expressed *trend-line* differ from one another essentially, i.e., the latter is higher than the former (cf. with Figure 1). In spite of the declining tendency of birth-rates, prevailing from the turn of the century, resp. their fluctuation since world war II, the increase of population presented an unambiguous linear rise, at least till the peak in the year 1964, from which stagnation presents itself and later, in 1981, already a decrease (cf. with Figure 2) and, unfortunately, as far as it can be foreseen, a further decrease may be expected perspectively. In this tendency, a counteracting role was played, at least for the time being, in the *extension of the average span of life*, within this the diminution of the infantile mortality, which is measurably expressed by the index of the average span of life to be expected. The lengthening of the average span of life, the increase in number and ratio of those in pensionable age does, however, not mean a favourable situation economically because this means a major social burden of higher and higher degree to people's economy. (See the change in the age composition: in Table 1).

As to the population of working age, apart from the activities in 1956, this similarly shows a tendency of linear increase until the year 1974, then

Table 1.
Formation of the age-composition of population
(in p.c. on the basis of census data)

Year	0 to 13	14 to 29	30 to 54	55 resp. 60 to 74	75 to X	In all
1900	32,8	27,9	30,1	8,0	1,2	100
1949	23,3	26,9	35,6	12,1	2,1	100
1960	24,0	23,1	36,1	14,0	2,8	100
1980	19,2	25,5	34,8	17,0	3,5	100
1970	20,7	23,2	35,6	16,0	4,5	100

stagnation till 1980; resp. till 1982 we could already observe decrease, with which we should reckon, in the future, too, as with a tendency, on the basis of the natality and mortality statistics.

The definition of the *population of working age* would be a separate problem. At present, upon international recommendation, submitted by the UNO, in the sense of the Vth statistical Act from 1973, we may reckon with a population of working age in case of men from 14 till 59, of women from 14 till 54 years of age. Although, since 1981, the working age already counts practically from the fifteenth year of life. As a matter of fact, the definition of the beginning of working age would be more acceptable, owing to the prolongation of educational time, to be placed, as a lower limit, between the years 16 and 20. It is namely practically so even at present, and still more in the future, that the number, change and ratio of the population of working age in the given period will be determined by the natural multiplication in the preceding 16 to 20 years.

II.

In Hungary, the *formation of the employment level*, calculated on the basis of *active earners** in the years between 1949 and 1982, may wholly be approached with a *parabolic trend-curve*, respectively on the basis of this a logarithmic one (cf. with Figure 1). Disregarding, at any rate, the function-like determination of these trend values, as even the parameters of the function, adjusting itself mostly, would only model the actual employment situation in Hungary and this cannot be considered as a normativity of absolute value of employment, in relation to the Hungarian socialist economy, either. Because of the frequent changes taking place in economic policy, the fluctuation of natality data, the equilibrium disturbances, appearing in the whole of people's economy, it is advisable to investigate into employment by the corresponding sections.

As a basic point of departure, we took the year 1949 as a basis, when the economic reconstruction of the country took place with the first Three-Year Plan. After the nationalization of banks, large enterprises, between the years 1949-1951, in the period of the socialist reorganization of the industry: the number of active earners increased by 142 thousand heads, in a yearly average at more than 3.5 per cent. rate of development. Following this, till 1960, i.e. during ten years, it hardly exceeded the increase of 148 thousand heads, resp. the annual mean development rate of 1.65 p.c. In 1957, a minor

* According to the Fifth Statistical Act from 1973: active earners are the persons displaying gainful activity, having some earnings, income at their disposal, working resp. being actively engaged or working as outside workers, engaged in home industry or as members of a co-operative, i.e. those employed in enterprises, institutions, offices, agencies, co-operatives or, in the service of independent employers, members of co-operatives, as independent persons, helping family members of non-agricultural independent persons, persons in military service if prior to their joining their unit they were active earners, those serving their term of punishment if before beginning the term they already worked. Active earners are also the casual workers and day-wage men, as well as the members of agricultural co-operatives and those of the helping family members of individually working peasants who worked at least 90 days during the year.

break appears, owing to the emigrations in 1956, causing a decrease (of 43 thousand heads) both in population number (54 thousand) and in the working age population (89 thousand), as well as in the number of active earners (43 thousand heads).

After the year 1956, the economic situation of the country became consolidated within a short "one year", indicated unambiguously by that, too, that the level of industrial production in 1955 was exceeded in 1957 by 6 p.c. resp. that the number of active earners, as well, was continued with a steep increase.

Between the years 1960 and 1963, a considerable decline took place in the number of active earners — in spite of the tendency of working-age population to increase. This decrease of more than 75 thousand heads may be considered as a provisional consequence of the socialist reorganisation of agriculture.

Between the years 1963 and 1970, a steeper rise is again to be seen, then it is followed by a slow increase between 1970 and 1975 and, hereupon, the decrease is unambiguous both in the working age population and in the active one.

Returning to the period of 1949, we should agree with the statement that under domestic conditions, because of the backward circumstances of life, we can speak less about an open excess of manpower, similarly to the well-developed capitalist countries, i.e. about unemployment, but rather about the so-called latent unemployment. This practically means that more than fifteen percent of earners worked in agriculture what, however, could not be entirely registered — thinking of the casual agricultural day-labourers, helping family members. Moreover, the number of the so-called homemakers was also considerable. This more or less latent manpower reserve meant essentially the fundamental resources of labour force in the past quarter of a century, besides the "resorption" of the homecraft labour force by the socialist industry, as well as drawing into the work annually the new age-groups of the year primarily in the non-agricultural branches.

The majority of the domestic economists, specialists of the labour question agree with that the extensive period of manpower economy terminated about the years 1972-1973, when the mentioned manpower sources were "exhausted". It is unquestionable that after the mentioned period a newer, so-called intensive period began, or could have begun, what is a more complex problem, mainly from qualitative point of view — as known by the experts, as well. This is for the time being fundamentally relayed by the effect of recession ensued in capitalist countries. Independently of this, or just in connection with it, the problems of the source of making use of manpower cannot be solved so summarily, disintegrated only into extensive and intensive periods.

Taking for our basis the annually returning labour balances, we know the two sides of them: the sources and utilization of labour force. From the side of labour source, it is customary in domestic relation to apply the terminologies of working-age population — what is, in fact, a conceptional category — and that of working capacity. I remark in parantheses that while the first problem is — even if only approximately — really determined, unambiguous, the latter shows the current, actual situation which cannot be defined unambiguously. On the basis of these two terminologies — or rather instead of them — the labour index-numbers are more expressive in the interest of comparison. From these, I emphasize the following:

- (a) the working-age population in the proportion of the whole population;

- (b) the ratio of the active earners of working age in the proportion of the working-age population;
- (c) the ratio of active earners as compared to the whole of population, and finally
- (d) the index of dependent and inactive earners, falling to 100 active earners.

ad (a) As mentioned above, in Hungary, the working-age population is given by 14-54-year-old females and 14-59-year-old males. I have also referred to that this may only be a demographical fixing, resp. a prospective marking of the resources of labour force, in connection with the natural multiplication of the earlier decades, resp. with the change in age-group composition that may come into consideration as a potential manpower source. This index decreased from the 62.5 percent in 1949 to 57.1 p.c. in 1982. Within this, a

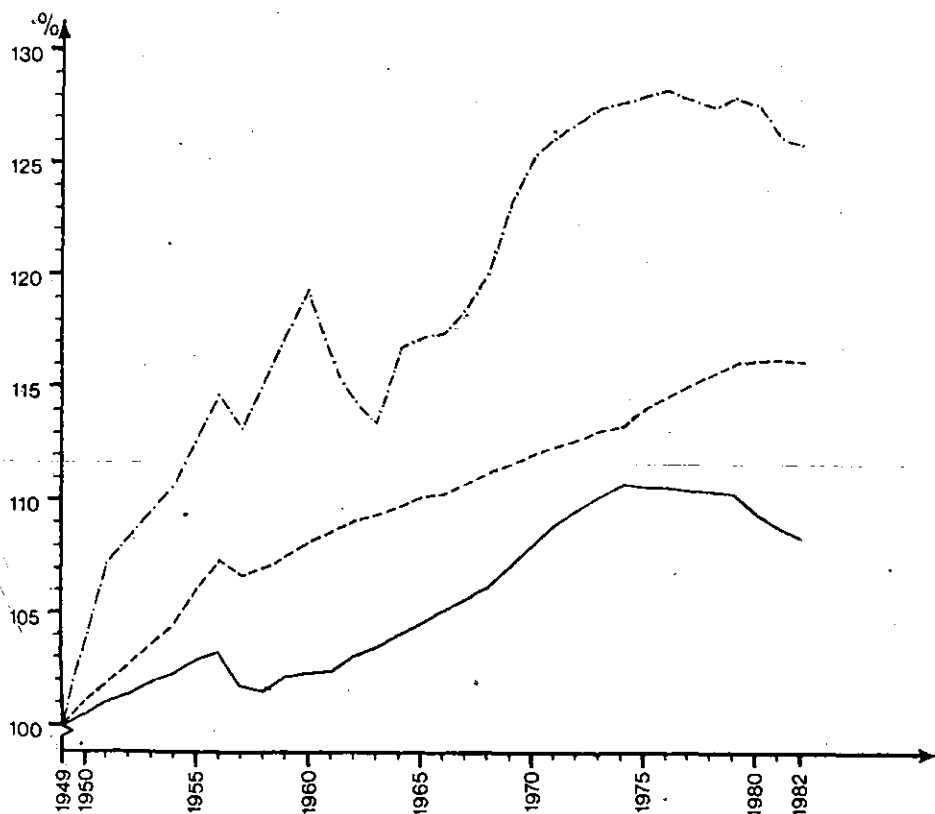


Figure 1.
Formation of the total population, working-age population, and active earners
Formation of natality and mortality
(to 1000 inhabitants)

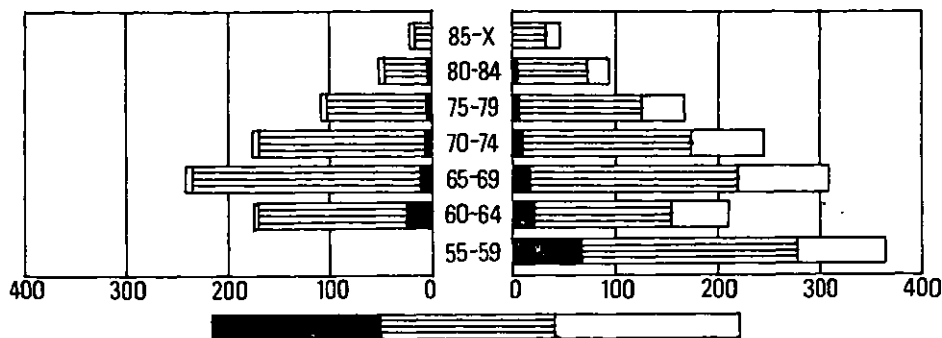


Figure 2.
Working-age population, according to age-groups and economic activity

considerable decrease (2.3 p.c.) appeared between 1949 and 1956 and, after a minimum change, from the end of the 1970-ies an unambiguous diminution presents itself again — as seen from the appended Table 3, as well.

ad (b) The concepts of the working-age population and of the so-called population which is capable of working cannot be compared with each other because in the latter the employment of those over the working age also takes place. It is, therefore, justified, as an approximative, real further advancement, to investigate into the ratio of active earners within the working-age population.

As already mentioned, the working-age population may only come into consideration as a potential resource of labour force. In this age interval, at any rate, the studies on middle or higher level are continued, still in considerable number. (Referring only to school-year 1980/1981, 74.8 percent of those at 14-17 continued their studies as regular (full-time) schoolboys resp. schoolgirls, and about one-fifth of 2.5 million young people (14-29-year-old) ensued their studies in day-schools as regular students; in the last decade, the number of those placed on the retired list with exemption by age was comparatively considerable; moreover, we should take into account, though in a lower ratio, the disabled pensioners of working-age; as well as those on maternity (child-care) paid-leave — although the latter ones show a declining tendency: finally those who do not want to pursue any occupation. On the basis of these, it is justified to raise the question, how much is the so-called activizable working-age population in the given period from the population which is in working age from demographical point of view.

If we reckon the employment on the basis of the data of the Central Statistical Office, the ratio of the working-age earners in the percentage of the working-age population increased from 63,2 p.c. in 1949 to 93,2 p.c. in 1981. From this point of view, the tendency of increase is unbroken. (Cf. with Table 2).

In spite of the comparatively high employment ratio, the question may arise whether there is unemployment in Hungary at present — despite the principle of full employment. (According to the statement of The Economist [19-25 March, 1983, p. 70]: unemployment is increasing in Hungary, too, particularly among young people). For want of present-day data, we may refer to the estimation of representative character of the Central Statistical Office

*Summary table concerning the main data, indices of resources
and utilization of labour force*

(between the years 1949 and 1982)

on the basis of data from 1 January

Denomination	1949	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982
Number of population, 1000 heads	9205	9767	9961	10140	10322	10501	10709	10731	10711
Working-age population, 1000 heads	5756	5930	5896	6025	6225	6373	6302	6275	6115*
Active earners, in all, 1000 heads	3970	4470	4735	4649	4980	5086	5074	5015	5022
Ratio of the working-age population in the percentage of the whole of population	62,5	60,7	59,3	59,4	58,8	59,4	57,7	57,3	57,1
Active earners in the percentage of the work- ing-age population	69,0	75,4	80,3	77,2	80,0	79,8	80,5	79,9	81,8*
Ratio of the actual employment on the basis of the activizable population, in percentage	63,2		74,7		86,4	89,4	93,0	93,2	
Active earners in the percentage of the po- pulation	44,0	45,8	47,5	45,8	48,2	48,4	47,4	46,8	46,7
Within this: for men	65,4	63,9	62,8	57,3	58,0	55,9	54,0	53,2	53,1
for women	25,0	28,8	33,3	35,1	39,1	41,3	44,1	40,8	40,7
Dependant and inactive earners, falling to 100 earners	132	118	110	118	107	106	111	114	114

* Reckoned on those of 15 to 54, resp. 15 to 59 years of age

Table 2.

(KSH) KSH: A munkaerőtartalékot képzők összetétele és munkavállalási szándéka, az. ELAR I. Munkaerővizsgálati felvétel alapján (Composition and labour intention of those belonging to labour reserves, on the basis of the labour investigating survey of ELAR I. Budapest, 1980.) Then, the number of working-age people was 510 thousand. Of this, hardly more than 30 thousand was the number of men to be activated as manpower. According to the statement of the result of survey, as well, the scope of these was mainly constituted by „disabled persons with a spiritually-physically decreased capacity of work, by those, seeking employment the first time, resp. by those, changing their place of work at the date of survey, moreover by university students with preliminary admission”. About 94 p.c. of the manpower reserves in question presented themselves in case of females. Making no mention of the detailed data of the mentioned KSH-publication, I only emphasize that 57 p.c. of the females forming the labour reserve fall under the older (40-54-years-old) age group and that about 45 p.c. of the above-mentioned "unemployed" dependent females were not in employment earlier, either, and that the majority of these had no intention to be in labour relations in the future, either: because of family, flat and other restrictions. After all, we may speak in respect of manpower utilization, at the en of the 1970-ies, in case of men about a biological, demographical maximum and in case of women about the social maximum of the time. The discussion of the causes of this problem would already demand a separate paper. Otherwise, the composition of the working-age population according to working group and economic activity may be characterized for the year 1981 with Figure 3.

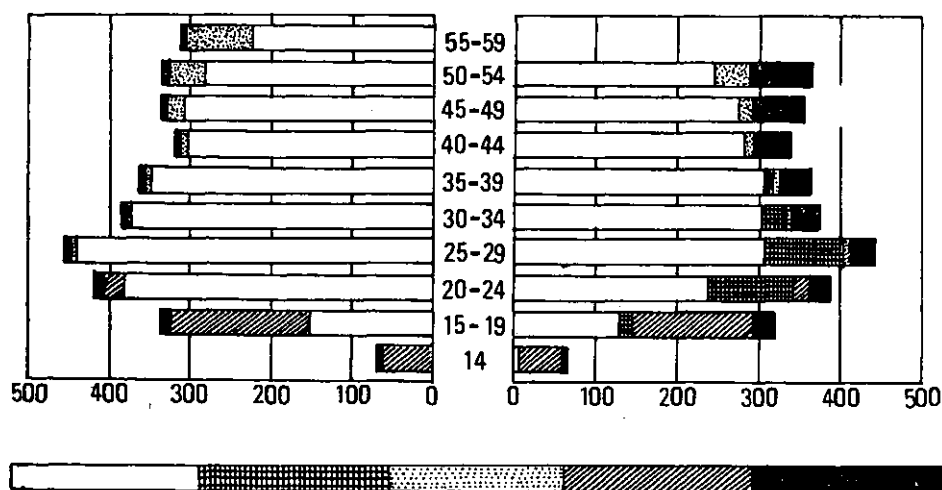


Figure 3.
Over-working-age population, according to age-groups and economic activity

ad (c) An entirely different scope of subject-matters is the evaluation of the body of active earners. In the number of active earners are, namely, also those being over the working age (54, resp. 59 years) contained, in which the labour demand, depending on the economic situation, plays a fundamental

Table 3

Labour-force utilization according to the main branches of people's economy
(on the basis of the contracted balances of labour force, in percentage)

Branch of people's economy	1949	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1981	1982
Industry	19,0	24,9	28,4	34,3	35,9	35,6	33,5	33,0	32,4
Building industry	1,8	4,8	5,6	6,0	7,3	8,2	8,0	7,8	7,7
Economy of water-supplies			0,2	1,0	1,2	1,3	1,5	1,5	1,5
Transport and communication media	4,0	5,2	6,2	6,9	7,2	7,7	8,0	8,0	7,9
Commerce	5,2	6,0	6,6	7,4	8,0	9,0	9,6	9,7	9,8
Non material branches	14,8	15,4	14,3	15,7	15,2	16,9	18,9	19,4	19,6
Non-agriculture, in all	44,8	56,3	61,3	71,3	74,8	78,7	79,5	79,4	78,9
Agriculture and forestry	55,2	43,7	38,7	28,7	25,2	21,3	20,5	20,6	21,1
Altogether	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

role. A result of this is that the really active earners can only be compared to the whole of population. At the index, reckoned in this way, and starting from 44 per cent in the year 1949, essential fluctuations appear. The maximum was achieved with increasing tendency in the years 1973-1974 (48.6 p.c.). Then, in connection with the former ones a decrease presented itself and this proportion became 46.7 p.c. in 1982. The activization of female population in employment is remarkable. While in 1949 the active earning ratio of females was 25 percent within the female population, in 1975 it already became 41.3 percent and this ratio remained ever 40 p.c. in the following years, as well, thus in 1982 it was 40.7 p.c. Of late years (after 1975), the economic activization of the population over working age decreases uniformly, as well. Concerning the year 1980, see: Figure 4. The point in question is, in fact, that — in the interest of the possibly full employment of the working-age population — the employment of those being over employment age was decreased. In my opinion, it needs no explication that all this is fundamentally the result of the effect the so-called recession.

ad (d) The index of the dependants and inactive-earners falling to 100 active earners, as a number of co-ordinative ratio, (expresses the ratio of employment in contradiction with the relative number of repartition under C). In 1949, the number of dependant and inactive earners, falling to 100 earners, is 132; till 1960, this index is, with linear diminution, 110 and then, with some increase, between 1972 and 1975, the lowest ratio appears (106 heads); for 1982, the index again rose, with increasing tendency, to 114 heads.

III.

After the problems of the resources of labour force, summarized in the previous chapter, the utilization of labour should also be outlined, expressed very succinctly, as the other side of the balance of labour force. It emerges from the appended Table 3, as well, that fundamentally the ratio of those employed in industry increased considerably (in 1949 19 p.c., in 1975 35.6 p.c.; then for 1982 32.4 p.c.). The maximum, 1.816.000 heads appeared in 1974.

A considerable increase shows itself in the scope of non-material branches where the increase in delivery is important.

The decreasing tendency of those employed in agriculture is unambiguous, as well, between 1949 and 1980. This supplied the fundamental resources of labour force in the so-called extensive period. On the basis of the stagnant

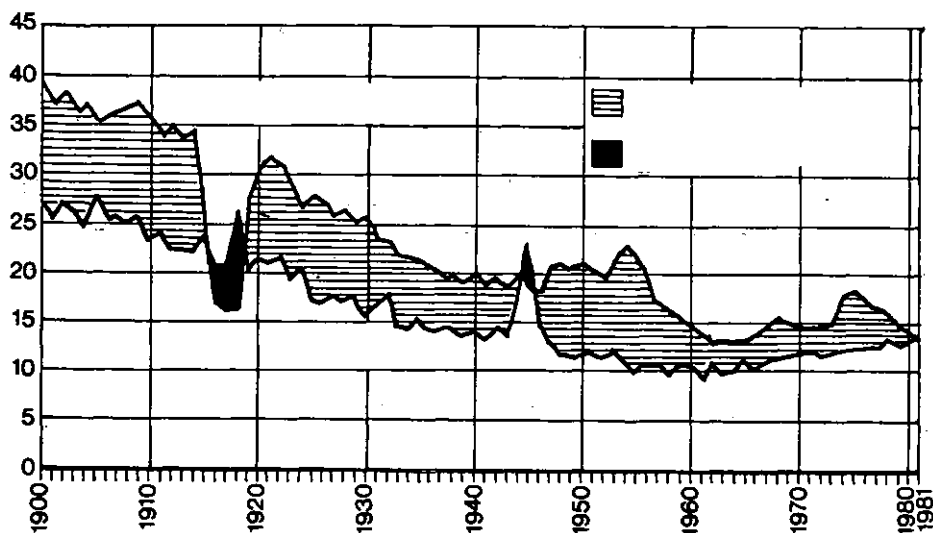


Figure 4.

Figures 2-4 taken over from the fasciculus „Népesedés-népesség életszínvonal-füzetek” (Peopling-population, living standards), No 2. Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest, 1982.

data of late years, it may be supposed that this circa 20 p.c. ratio of those employed in agriculture perspective remains lasting. This supposition is justified primarily by the fact that in the co-operative economy, representing the most important ratio within the domestic agriculture, mainly in the latter decade, side-production-lines of different complementary characters (industrial, building, servicing enterprises) have been created: partly for the fuller employment of the village population, what is at the same time a more and more increasing factor in covering the demands of products, as well — just owing to the possibility of a more elastic adaptation, given by its character of a small-scale plant.

Instead of summarizing the conclusion of this short paper, I want to remark the following, as well:

— In Hungary, the peak of economic growing in about 1975 coincided with the maximum of the demographically working-age population; and following this, the decreasing tendencies of both sides are almost parallel.

— It may be explained partly by this that even the effect of the recession, presenting itself on a world scale, could not induce an effective, open unemployment, in spite of the more open economic policy, applied within the socialist camp. The so-called indoor-unemployment is a different question, being connected with the less rational, less intensive utilization of manpower.

— It is proved by the above-mentioned data, as well, that the extensive labour-force economy terminated in domestic relations, too — what is a function of our economic, productive and also productivity-levels. And in the period of economic prosperity, to be expected (?) in the future, we shall only be able to progress by means of a really intensive labour-force economy, i.e. a rational employment.

REFERENCES AND STATISTICAL SOURCE-MATERIAL

1. Various publications of the Central Statistical Office (Hungary): Statistical year-books, demographical year-books, balances of labour force of the people's economy etc.
2. Olajos, Árpád-Mrs. I. Öry: A foglalkoztatottság alakulása (1949-1966) (Formation of employment (1949-1966)). In: Statisztikai Szemle, 1968, No. 11, p. 1136.
3. P. A. Samuelson: Közgazdaságtan (Economics). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1976.
4. Mrs. Katalin Falus Szikra: A bér és a béren kívüli tényezők szerepe a munkaerő allokációjában (The role of wages and extra-wage factors in manpower allocation). Közgazdasági Szemle, 1978. No. 3, p. 257.
5. Gábor, István R.: Munkaerőhiány a mai szocialista gazdaságban (Manpower shortage in the present-day socialist economy). Közgazdasági Szemle, 1979. No. 2, p. 171.
6. Oroszi, Sándor—Veress, József: Szükségszerű-e a munkaerőhiány a szocialista gazdaságban? (Is manpower shortage necessary in socialist economy?) Közgazdasági Szemle, 1979. No. 12, p. 1462.
7. Mrs. Nyitrai: Népgazdaságunk fejlettsége — nemzetközi tükörben (The developed state of our people's economy — in international mirror). Kossuth Könyvkiadó, 1979.
8. Kornai, János: Növekedés, hiány és hatékonyság (Growth, deficiency, and efficiency). A szocialista gazdaság egy makrodinamikai modellje (A macrodynamical model of socialist economy). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982.
9. Népesség-népesedés (Peopling-population). (Életszínvonalfüzetek, No. 2). Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest. April 1982.
10. Csikós-Nagy, Béla: Gazdaságpolitika (Economic policy) Kossuth Könyvkiadó, 1982.
11. Munkaügyi Statisztikai Zsebkönyv (Labour Statistical vade mecum). Ed.: Állami Bér- és Munkaügyi Hivatal Munkaügyi Információs Központ. Budapest, 1982.
12. Pogány, György: Munkaerőgazdálkodás és munkaerőpolitika (Labour-Force Economy and Manpower Policy). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982.
13. A munkaerőpiac szerkezete és működése Magyarországon (Structure and functioning of the labour market in Hungary). Ed.: Péter Galasi. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982.
14. Kornai, János: A hiány (Deficiency). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1982.
15. Tanulmányok a modern gazdaságstatisztika köréből (Studies from the domain of the modern economic statistics). Ed.: Albert Rácz. Statisztikai Kiadó Vállalat, Budapest, 1973.

La garantie internationale des droits sociaux

I. INTRODUCTION

1. La garantie internationale des droits sociaux est, dans le monde actuel, une réalité qui n'étonne plus. Tel n'était certes pas le cas au siècle dernier, ni même au début de ce siècle. Il était alors généralement admis que le droit international ne devait tendre qu'à régler les rapports entre les Etats et à assurer la protection des ressortissants étrangers. Il n'était pas question, pour la majorité des auteurs, que, sauf dans des situations exceptionnelles, le droit international imposât à un Etat l'obligation d'observer certaines règles de conduite même à l'égard de ses propres ressortissants. Il s'agissait là de rapports juridiques réservés en principe au droit interne. Quant aux étrangers, ils n'étaient protégés que dans la mesure où leur Etat prenait leur défense. La science traditionnelle du droit des gens proclamait que "la société internationale est composée uniquement de collectivités, d'Etats, seuls sujets de droit, à l'exclusion des individus"¹. Certes, au XIXe siècle déjà, certains auteurs admettaient que "l'homme, en tant que membre de l'humanité, a une individualité propre, une sphère d'action qui peut comprendre toutes les régions du globe, une capacité juridique lui appartenant à raison de son existence même indépendante de celle qui peut lui être reconnue en tant que citoyen d'un Etat. Il doit se voir attribuer certaines facultés inhérentes à la personne humaine, déterminées et régies par le Droit international"². Cette thèse de Fiore était reprise par Bonfils, qui admettait lui aussi que l'homme a certains droits fondamentaux et que "tout attentat contre la personne ou contre la liberté d'un homme est contraire au Droit international"³.

Cette reconnaissance des droits de l'homme était peut-être prophétique; elle ne correspondait malheureusement pas aux normes du droit positif.

2. Actuellement, l'évolution dont ces auteurs avaient eu la prémonition a passé dans le droit en vigueur. La communauté internationale, par un système de traités ou conventions librement acceptés par les Etats, s'est donné le droit d'intervenir à l'intérieur de chaque pays pour contrôler dans une certaine mesure et dans certains domaines la façon dont ce pays traite ses propres ressortissants. La protection internationale des droits de l'homme est un fait irréversible.

* Professeur honoraire de l'Université de Genève, ancien juge au Tribunal Neuchâtel-Paris 1952, p. 53 ss.

1 La formule est de Georges Scelle (Précis de Droit des gens, I, 1932, p. 28), qui, quant à lui, s'élevait avec vigueur contre la notion du droit international classique.

2 Fiore, Le droit international codifié, édition de 1911, art. 31, livre I, cité par Bonfils-Fauchille.

3 Bonfils-Fauchille, Manuel de droit international public, 7e édit., 1914, p. 93 et 252.

II. RAPPEL HISTORIQUE

3. Alors même que la reconnaissance des droits de l'homme sur le plan politique et civil a, dès la fin du XVIII^e siècle, fait à l'intérieur des Etats l'objet d'actes de nature constitutionnelle et législative, notamment dans les déclarations de droits, au niveau international, c'est dans le domaine du droit social qu'ont été prises les premières mesures importantes de protection de l'homme, par l'adoption des conventions internationales du travail.

4. On peut cependant rappeler à cet égard que les conventions internationales du travail ont eu un précurseur dans un domaine qui ressortit à la fois à la protection des droits civils et à celle des droits sociaux. Ce domaine, c'est celui de la lutte contre l'esclavage, ou plus exactement de la traite des esclaves. Protection des droits civils, parce que l'esclave était la chose de son maître, privée de tout droit civil; protection des droits sociaux, parce que par l'esclavage le maître s'appropriait la force de travail d'un autre homme. C'est en raison de sa qualité de travailleur et des services que son maître attendait de lui que l'esclave était tenu en servitude. En luttant contre l'esclavage, on cherchait à libérer l'homme en même temps qu'on cherchait à libérer le travailleur — si même cette libération du travailleur était loin d'être totale, de sorte qu'il a fallu ultérieurement l'adoption de nombreux instruments internationaux pour améliorer la condition de ce dernier. La protection du salarié et celle de l'esclave tendaient au même but de protection de la main d'oeuvre et d'amélioration de sa situation matérielle et morale. "Le travail n'est pas une marchandise", proclame la déclaration de Philadelphie intégrée à la constitution de l'Organisation internationale du travail (O. I. T.). Non seulement le travail, mais le travailleur était dans de nombreux pays une marchandise aussi longtemps que l'esclavage ne fut pas aboli.

5. Depuis le traité de Paris du 30 mai 1814, conclu entre la France et l'Angleterre, et les nombreux traités bilatéraux et multilatéraux qui l'ont suivi, notamment l'Acte général de Berlin du 26 février 1885, jusqu'à l'Acte général de Bruxelles pour l'abolition de l'esclavage du 2 juillet 1890 et aux conventions élaborées par la Société des Nations en 1926 et par les Nations Unies en 1956, diverses mesures furent adoptées sur le plan international pour mettre fin à la traite. Certaines des mesures instituées par l'Acte général de Bruxelles préfiguraient d'ailleurs celles qui, plus tard, ont été prévues pour la protection des travailleurs⁴.

6. Mais les premières conventions internationales du travail furent, après la conférence de Berlin de 1890, le résultat des deux conférences internationales convoquées à Berne en 1905 et 1906 par le gouvernement suisse à la suggestion de l'Association internationale pour la protection légale des travailleurs. C'est ainsi que furent adoptées en 1906 les conventions internationales sur l'interdiction de l'emploi du phosphore blanc dans l'industrie des allumettes et sur l'interdiction du travail de nuit des femmes employées dans l'industrie.⁵ Ces conférences furent suivies de la conférence de Berne de 1913, qui élaborait deux nouvelles „bases de convention" sur l'interdiction du travail de nuit des

4 Voir à ce sujet notre étude: "Quelques aspects du droit international nouveau: Les conventions internationales du travail", in *Mélanges Georges Sauser-Hall*, Nauchâtel-Paris 1952, p. 53 ss.

5 Voir Ernest Mahaim, *Le Droit international ouvrier*, Paris 1913, p. 245 ss.

jeunes ouvriers employés dans l'industrie et sur la fixation de la journée de travail pour les femmes et les jeunes gens employés dans l'industrie. Mais la conférence diplomatique qui devait entériner ces instruments en 1914 ne put se réunir en raison de la guerre et il fallut attendre la fin des hostilités pour voir la naissance de l'Organisation internationale du travail, institution qui est devenue l'assise fondamentale du droit social international.

III. L'ORGANISATION INTERNATIONALE DU TRAVAIL

7. Il n'est pas besoin de s'arrêter longuement ici sur l'activité de l'Organisation internationale du travail. Elle est trop connue pour qu'il soit nécessaire de la décrire d'une manière approfondie. Rappelons seulement que plus de 150 conventions, touchant tous les domaines du droit du travail et de la sécurité sociale, ainsi qu'un nombre équivalent de recommandations, sont issues des travaux de la Conférence internationale du travail. Ces conventions ne créent pas seulement des normes de droit international, mais aussi la trame d'un droit du travail commun aux différents Etats, car elles servent dans tous les pays de modèles à l'adoption de lois sociales. Parmi ces conventions, plusieurs ont trait à la protection des droits de l'homme au sens propre de ce terme, notamment celles qui concernent la liberté syndicale et la protection du droit syndical, comme la convention No 87, de 1948.

8. Les conventions internationales du travail présentent de nombreuses caractéristiques spéciales, dont certaines, parmi les plus importantes, ont trait à la façon dont elles permettent d'assurer la garantie des droits sociaux. Le système institué par la création de l'O. I. T. ne s'est en effet pas borné à prévoir l'élaboration d'instruments internationaux. Ses auteurs se sont aussi préoccupés du contrôle de l'application des conventions et des mesures à prendre en cas d'inobservation de celles-ci. Les conventions internationales du travail ont une efficacité plus grande que la plupart des autres instruments internationaux, puisque, en vertu même de la constitution de l'O. I. T., le contrôle de leur application est assuré automatiquement par les organes de cette institution.

9. Les Etats sont tenus de soumettre les conventions adoptées par la Conférence à leur pouvoir législatif. Une fois ratifiées, ces conventions engagent les Etats qui y ont adhéré, et ces Etats sont alors responsables de leur observation devant la communauté internationale. Ils le sont bien entendu à l'égard de leurs propres ressortissants comme à l'égard des travailleurs étrangers.

10. Le contrôle est exercé, sur la base des rapports que doivent présenter les gouvernements (article 22 de la constitution), par la Commission d'experts de l'O. I. T. pour l'application des conventions et recommandations et par la Conférence internationale du travail (article 23).

11. Quant aux mesures qui peuvent être prises à l'égard des Etats qui n'appliquent pas d'une manière satisfaisante les conventions ratifiées par eux, elles font l'objet de toute une série de dispositions de la constitution de l'O. I. T. Le droit de réclamation est conféré aux organisations professionnelles de travailleurs et d'employeurs (article 24); la sanction prévue dans cette hypothèse est purement morale: le Conseil d'administration a le droit, si la réponse de l'Etat ne lui paraît pas satisfaisante, de rendre publique la récla-

mation (article 25). Quant au droit de plainte, il est conféré aux Etats ayant ratifié la convention dont l'exécution est prétendue être défectueuse, ainsi qu'au Conseil d'administration, pouvant agir aussi sur plainte d'un délégué gouvernemental, travailleur ou employeur à la Conférence (article 26). En pareil cas, le Conseil d'administration peut constituer une Commission d'enquête, qui formulera des recommandations. Si lesdites recommandations, ou celles de la Cour internationale de Justice, autorité de recours, ne sont pas observées, le Conseil d'administration peut recommander à la Conférence de prendre des mesures pour assurer leur exécution (articles 26 à 34).

IV. L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

12. Depuis quelques années, l'Organisation internationale du travail n'est plus seule à assurer la protection des droits sociaux sur le plan universel. Cette protection est assurée aussi, dans le cadre des Nations Unies, en vertu du Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, entré en vigueur en 1976. Par ce Pacte qui, comme le Pacte de la même année relatif aux droits civils et politiques, a pour but de consacrer l'application des droits proclamés par la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, les Etats qui le ratifient s'engagent à assurer progressivement sur leur territoire l'exercice de toute une série de droits sociaux fondamentaux, tels que le droit au travail, le droit de jouir de conditions de travail justes et favorables, la liberté syndicale, le droit pour les syndicats d'exercer librement leur activité, le droit de grève, le droit à la sécurité sociale, le droit à un niveau de vie suffisant.

13. Chaque Etat ayant ratifié le Pacte doit faire rapport au Secrétaire général des Nations Unies sur les mesures adoptées et sur les progrès accomplis en vue d'assurer le respect des droits reconnus dans l'instrument (article 16). Les mesures de contrôle prévues sont cependant beaucoup moins incisives que celles qui sont instituées par la constitution de l'O. I. T. Le Pacte dispose seulement que l'examen des rapports présentés par les différents Etats est confié au Conseil économique et social, qui peut présenter à l'Assemblée générale des rapports contenant des recommandations de caractère général et porter à l'attention des autres organismes des Nations Unies toute question soulevée par les rapports, en vue de promouvoir des mesures internationales propres à contribuer à la mise en oeuvre effective et progressive du Pacte, telles que la conclusion de conventions, l'adoption de recommandations, la fourniture d'une assistance technique et l'organisation de réunions régionales et de réunions techniques (articles 21-23). Par sa décision 1978/10 du 3 mai 1978 et par sa résolution 1982/33 du 6 mai 1982, le Conseil économique et social a constitué, en vue de l'examen concret des rapports et de la préparation des recommandations de caractère général, un groupe de 15 experts gouvernementaux. Le Pacte a été ratifié à ce jour par 75 Etats.

14. On voit immédiatement, à l'examen des dispositions du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, que non seulement le contrôle prévu ne peut avoir beaucoup d'efficacité, mais encore que le Pacte lui-même est peu contraignant, puisqu'il s'agit d'assurer non pas son application intégrale, mais seulement sa mise en oeuvre progressive.

15. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, frère jumeau du Pacte dont nous venons d'analyser les dispositions, protège lui

aussi certains droits qui, en même temps qu'ils ont un caractère civil, ont aussi un caractère social: il s'agit de l'interdiction du travail forcé ou obligatoire (article 8) ainsi que du droit pour toute personne de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts (article 22).

16. A la différence du premier Pacte, celui-ci a prévu la mise sur pied d'un dispositif qui peut permettre, dans certains cas, de protéger par une action internationale un ou des individus atteints dans l'un des droits reconnus par l'instrument. Mais de telles actions ne peuvent être introduites que dans l'hypothèse où l'Etat intéressé a accepté de contracter des engagements supplémentaires prévus à titre facultatif par le Pacte. En premier lieu, un Etat peut reconnaître la compétence du Comité des droits de l'homme, institué par le Pacte, afin de recevoir et examiner des communications par lesquelles un Etat partie prétend qu'un autre Etat partie ne s'acquitte pas de ses obligations aux termes du Pacte (article 41). Une procédure spéciale est prévue en pareille hypothèse. Si aucun arrangement n'intervient entre les parties, le Comité présente un rapport dans lequel il expose les faits. Finalement, la question peut être soumise à une commission de conciliation qui, de son côté, après avoir tenté d'obtenir un règlement amiable, présente le cas échéant ses conclusions sur les points de fait et ses constatations sur les possibilités de règlement amiable. Sur 72 Etats qui ont ratifié le Pacte, 14 ont accepté la compétence du Comité des droits de l'homme.

17. En second lieu, le Pacte est complété par un Protocole facultatif qui, allant plus loin que l'article 41, permet au Comité des droits de l'homme de recevoir et examiner des communications de particuliers prétendant être victimes d'une violation, par un Etat partie au protocole, de l'un quelconque des droits énoncés dans le Pacte. Le Comité examine les communications reçues et fait part de ses constatations à l'Etat intéressé et au particulier. 28 Etats ont adhéré au protocole, et le Comité des droits de l'homme a eu l'occasion d'examiner un certain nombre de requêtes. Mais il convient de remarquer d'une part que les droits sociaux reconnus dans le Pacte relatif aux droits civils et politiques ne constituent, dans le cadre de ce Pacte, qu'un problème marginal et d'autre part que, même dans ce cadre, la procédure instituée est dépourvue de toute sanction.

V. LE CONSEIL DE L'EUROPE

18. La protection internationale des droits de l'homme n'entre pas seulement dans le cadre de la compétence des organisations internationales de caractère universel, telles l'Organisation internationale du travail et l'Organisation des Nations Unies. Une telle protection a aussi été instituée dans le cadre d'organisations régionales, et notamment dans celui du Conseil de l'Europe.

19. Le Conseil de l'Europe, créé en 1949 et dont le siège est situé à Strasbourg, groupe la majorité des Etats européens, soit 21 d'entre eux⁴. Son but est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, afin de sauvegarder et de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social, notamment en vue de la sauvegarde et du développement des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

20. L'instrument fondamental adopté par le Conseil de l'Europe, dans le domaine de la protection des droits de l'homme, est la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, dite couramment la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Cette convention a été conclue en 1950, soit 16 ans avant les deux pactes des Nations Unies. Elle garantit des droits de même nature que ceux qui sont garantis par le Pacte relatif aux droits civils et politiques, y compris des droits qui présentent en même temps un caractère social, comme l'interdiction du travail forcé ou obligatoire (article 2) ainsi que le droit pour toute personne de fonder des syndicats et de s'affilier à des syndicats pour la défense de ses intérêts (article 11).

21. Toute atteinte aux droits de l'homme tels qu'ils sont définis par la convention et ses protocoles additionnels peut être portée par toute personne physique, toute organisation non gouvernementale ou tout groupe de particuliers qui s'en prétend victime devant la Commission européenne des droits de l'homme⁶. Au terme d'une procédure complexe, le litige peut finalement être porté, dans certaines conditions, devant la Cour européenne des droits de l'homme, qui rend un arrêt auquel l'Etat mis en cause doit se conformer. L'exécution de l'arrêt est surveillée par le Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

22. Un autre instrument fondamental du Conseil de l'Europe est la Charte sociale européenne, adoptée à Turin le 18 octobre 1961. C'est, dans le domaine des droits sociaux, le pendant de la Convention européenne des droits de l'homme, qui est consacrée aux droits civils et politiques. La Charte sociale, qui lie actuellement 11 des membres du Conseil de l'Europe, contient dans les différents domaines du droit social des principes généraux dont les Etats adhérents doivent s'engager à accepter un certain nombre. Parmi ces droits, on peut citer notamment la reconnaissance du droit à un travail librement entrepris, à des conditions de travail équitables, à la sécurité et à l'hygiène dans le travail, à une rémunération équitable, celle du droit syndical et de négociation collective, celle du droit des enfants et adolescents et des travailleuses à la protection, du droit à la sécurité sociale, du droit des travailleurs migrants à la protection et à l'assistance.

23. Jusqu'ici, la garantie des droits tels qu'ils sont affirmés par la Charte sociale n'est pas assurée d'une façon aussi solide que celle qui résulte de la Convention européenne des droits de l'homme. Le contrôle de l'application des dispositions de la Charte incombe en premier lieu à un Comité d'experts indépendants, dont les conclusions sont soumises à un comité gouvernemental et à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. C'est en dernier ressort au Comité des ministres qu'il appartient d'adresser des recommandations aux Etats qui n'appliqueraient pas la Charte d'une manière satisfaisante (article 29).

24. Cette procédure n'a, d'une façon générale, guère donné satisfaction, du fait qu'à l'inverse de la Convention européenne des droits de l'homme,

6 Sont membres du Conseil de l'Europe les pays suivants: l'Autriche, la Belgique, Chypre, le Danemark, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Liechtenstein, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, la République fédérale d'Allemagne, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie.

7 L'acceptation de cette clause par les Etats n'est pas obligatoire mais cinq seulement d'entre eux ne l'ont pas acceptée.

elle ne permet pas à l'individu, comme elle ne permet pas non plus aux organisations professionnelles qui sont les représentants naturels de ce dernier dans le domaine social, d'agir auprès des organes du Conseil. La Charte sociale ne prévoit ni le droit de requête individuelle reconnu par la Convention européenne, ni les droits accordés aux organisations professionnelles ou à leurs représentants par la constitution de l'O. I. T. Enfin le Comité des ministres n'a pas vis-à-vis des gouvernements l'indépendance nécessaire pour leur présenter des "recommandations." De là les tentatives de révision du système en vigueur, qui se sont traduites notamment par deux recommandations de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, adoptées en 1978: l'une (No 838/1978) tend à insérer dans la Convention européenne des droits de l'homme un certain nombre de droits économiques et sociaux, notamment des droits actuellement reconnus aux termes de la Charte sociale; l'autre (No 839/1978) tend à renforcer le système de la Charte sociale par la création d'une Cour sociale européenne ou d'une Chambre sociale de la Cour européenne des droits de l'homme. Le problème de l'élargissement de la Convention européenne des droits de l'homme fait l'objet d'une étude confiée à un Comité d'experts pour l'extension des droits prévus par la CEDH.

25. Dans la situation actuelle, le fait que la même attention n'est pas accordée aux violations de la Charte sociale qu'à celles de la Convention européenne des droits de l'homme est de nature à susciter un certain malaise. Certes, on ne saurait dire qu'il soit possible de mettre sur le même pied, quant au contrôle international, l'un et l'autre de ces deux types de violation.

Dans le domaine des droits civils et politiques, il s'agit dans la plupart des cas de litiges survenus entre l'Etat et les particuliers, notamment dans le domaine pénal, soit entre particuliers, dans le domaine civil. Ces litiges sont résolus par des autorités judiciaires, qui en sont saisies par les organes de l'Etat ou par les individus. Dans le domaine des droits sociaux, les violations qui peuvent être soumises à un organe international visent dans la plupart des cas une législation ou une réglementation dont l'on prétend qu'elle est défectueuse: la durée du travail prévue par la législation est trop longue, les vacances payées légales sont trop brèves, le système de sécurité sociale institué par la loi ne satisfait pas aux conditions requises par les normes internationales. Bien qu'il ne soit pas certes pas impossible à l'individu de se plaindre, si la faculté lui en est reconnue, devant un organe international de l'atteinte portée à un droit social, il s'agit de litiges qui se prêtent généralement mieux à des réclamations collectives. Il serait donc normal qu'en pareille hypothèse, la cause puisse être portée devant les organes du Conseil de l'Europe par l'intermédiaire des représentants naturels des intéressés, les organisations professionnelles. C'est pourquoi il se justifierait de conférer à de telles organisations le pouvoir d'agir en la matière. Au sein de l'O. I. T., la structure tripartite de l'Organisation facilite l'intervention des organisations syndicales. Cette structure tripartite n'existe pas au sein du Conseil de l'Europe, où l'organe suprême, le Comité des ministres, ne comprend que des représentants des gouvernements. Les organisations de travailleurs et d'employeurs ne peuvent intervenir qu'à titre consultatif, notamment devant le Comité gouvernemental de la Charte sociale. On peut dès lors se demander si ce ne serait pas l'occasion d'assurer une certaine intégration des organisations professionnelles aux structures du Conseil de l'Europe.

VI. L'ORGANISATION DES ETATS AMÉRICAINS

26. Le succès de l'expérience réalisée au sein du Conseil de l'Europe dans le cadre de la Convention européenne des droits de l'homme a amené l'Organisation des Etats américains à adopter de son côté la Convention américaine relative aux droits de l'homme, ou Pacte de San-José de Costa Rica, signé à San-José le 22 novembre 1969. Le Pacte ne garantit que les droits civils et politiques, parmi lesquels figure l'interdiction du travail forcé ou obligatoire (article 6) et la liberté d'association à des fins professionnelles et sociales (article 16). En ce qui concerne les droits économiques, sociaux et culturels, il ne prévoit qu'un engagement très vague, par lequel les Etats parties s'obligent à prendre des mesures visant à assurer progressivement la pleine jouissance des droits qui découlent des normes économiques et sociales et de celles relatives à l'éducation, la science et la culture, énoncées dans la Charte de l'Organisation des Etats américains, ce dans le cadre des ressources disponibles (article 26, intitulé: développement progressif).

27. En matière de procédure, le Pacte de San José a repris presque intégralement le système établi par la Convention européenne des droits de l'homme: la Commission interaméricaine des droits de l'homme peut être saisie de pétitions émanant de particuliers, de groupes de personnes ou d'Etats dénonçant une violation des droits de l'homme. L'affaire peut être déférée par la Commission ou par l'Etat en cause à la Cour interaméricaine des droits de l'homme, dont l'arrêt est définitif et exécutoire.

VII. CONCLUSION

28. Il ressort de l'analyse de différents instruments internationaux à laquelle il vient d'être procédé que, si la garantie des droits sociaux est assurée d'une façon satisfaisante par la constitution de l'O. I. T., elle n'est pas aménagée d'une façon aussi efficace par les autres instruments tendant à assurer la garantie des droits de l'homme, sauf dans les cas où un droit social constitue en même temps un droit civil ou politique, reconnu comme tel. Compte tenu des particularités des droits sociaux, il est parfaitement concevable que leur garantie soit aménagée d'une autre façon que celle des droits civils ou politiques, par l'entremise des organisations professionnelles comme c'est d'ailleurs déjà le cas au sein de l'O. I. T. Un tel aménagement comporte au surplus un avantage, en ce sens qu'au lieu de se borner à examiner des cas individuels, l'autorité saisie peut statuer sur la situation collective de toute une catégorie d'individus. Aussi peut-on espérer que, notamment dans le cadre d'organisations régionales comme le Conseil de l'Europe, cette voie sera suivie et permettra de réaliser une garantie efficace des droits sociaux.

IMRE BÉRCZI

Legal Protection of Labour Relations and that of the Technical Mental Creators

1. The law of intellectual productions regulates the social conditions, connected with creating and using the mental products containing new ideas. Within the framework of this, the jurisprudence of civil law deals with two groups of institutions of fundamental, determining character: one of these is the protection of copyright, the other is that ensured by trade law. This latter can be divided into three parts, being different in respect of their nature. The most important of these is the right of inventors, containing the legal conditions in respect of innovations and inventions, serving the protection and use of mental creations which are outstanding from technico-economic point of view, primarily in the field of production.

Taking into consideration the importance of the legal protection of mental works, the amended Civil Code undertakes the general protection of all intellectual products, owing to their peculiarities that are different from other rights, attached to the person. In addition to the provisions of special rules, an extra protection is given to the products which can be used in a socially wide scope and having not become a public property, as yet, as well as the economic, technical and organizational knowledge, experiences of financial value.¹ In the following, we investigate in those from among the mental products, promoting technical development, the productivity, efficiency of work, into the subject-matter of innovations.

2. The innovation is essentially a comparatively new technical resp. organizational solution, submitted to the economic organization, having a useful result; but there belong here certain proposals, as well, the aim of which is to eliminate accidents or some conditions noxious to health, to improve working conditions, solve the tasks of nature reserve, and diminish our costs of investment.²

The innovator generally makes his work in the framework of a labour relation. He is, therefore, the member of the collective of an institution, enterprise; it depends, nevertheless, upon his person, whether he wants to publish his idea and considers the proposal worthy of being submitted as an innovation or not. In respect of the legal status of the person of proposer there is no limitation; any natural person may submit innovation suggestions,

1. Hungarian Civil Code, Art. 86.

2. Order in Council No. 10/1983. (V. 12.) MT on innovations (later cited: "UR"/. art. 2, sec. (1).

either being in labour relation or not; if his proposal corresponds to the criteria contained in the rule of law, it will be qualified as an innovation. A limitation is only concerning the degree of remuneration if the proposition of the suggestion relates to the working duties of the submitter. We shall return to this later on.

3. The investigation into the activity of an innovator also requires a complex approach. At creating the regulation, corresponding to the given period, it should rely on the establishments of economics, sociology and psychology, as well.

The public administrative forms which were initially characteristic of the legal relations of innovation, and also the norms of other branches of law, fell more and more into the background and, parallel with this, the standpoint took place that innovation, as an intellectual creation, falls into the scope of civil law. This does not mean, of course, that the provisions, institutions of other branches of law have no effect on this territory. Thus, there come into consideration the regulating norm of labour law, financial law, public administrative law and civil procedural law, and even, in addition to these, the principal results of other disciplines, too, already mentioned above.

4. In the scope the legal institutions, ensuring the protection of intellectual compositions, as well, rights of personality and property are due to the proposer.

In the circle of the contents-questions connected with the right of the innovator the question emerges, when the right of the innovator comes into being whether, from the point of view of authorship, the recognition of the economic organ is of constitutive or declarative effect. There is namely a difference between the scope of the claims emerging opposite to the enterprise and that of the rights of innovation, depending on the contents of which some exigible claims may then take place.

The rights connected with the person — i.e. the protection — are due to the author of the intellectual work from the moment of creating it. He may, therefore, ask the court of law — in principle — for enforcing the right connected with the authorship, even before presenting his proposal and thus the recognition has not even emerged in respect of him. The right connected with the person has in respect of a given proposal of solution an absolute effect and the innovation right is created by the law, with realizing the innovation corresponding to the conditions prescribed by the rule of law. Pursuant to this, the economic organization, which recognizes the innovation, only declares the existing law in the form of a rebuttable presumption (*praesumptio iuris*).

The most typical way of realizing the right of authorship is if the elaborator of the innovation presents a formal innovation suggestion. It is, at any rate, possible that an idea, which can qualified as innovation is realized, on the basis of proposal, presented to an enterprisa instance; formally, however, there is made to concrete proposal. The rights of innovation can be vindicated in this case only by the person who presented a proposal of innovation within six month after the beginning of utilization. In case of realizing a rejected proposal later on the original proposer should be considered as innovator.³

3. UR, Art. 4.

At presenting the proposal, there is a difference in respect of, whether its proposer is in a labour relation (on in a membership relation of a co-operative) or not, as well as whether this proposal affects the scope of activity of the employer (co-operative) or not. If the proposal takes its origin from a person being not in a labour relation, its presentation need, of course, not be allowed. And this is the situation also if the proposal does not affect the employer (co-operative) but he wants to present it to another economic organization. It follows from this that the employer has quasi a preferential right to the innovation. The employee has, therefore, to offer the proposal, affecting the scope of activity of the enterprise primarily to his employer. The employer can only deny the permit to the presentation to another enterprise if it hurts his important interests.⁴

The permission of the employer is not necessary if, e.g., the solution of the subject of innovations aims at preventing accidents or improving working conditions; if the innovator does not want to utilize the solution or dispose of it.

5. The authorship of innovation is a right connected with a person, it should not be transferred. The financial claim originating from this (innovation, bonus, cost) can, however, be transferred inherited, according to the rules of civil law.

The right of disposing of the work is connected with the contents of the (subjective) right. The thesis which is generally characteristic of intellectual works, according to which the consent of the author is necessary to realizing the work, does not prevail in this field consistently. In case of innovations, it is possible even without any contract to utilize the proposal, although the possibility of utilizing a proposal without contract could only be accepted in cases where the proposal expressly belonged to his scope of activity, service. In every other case, the usurpation of innovation could essentially be established and the corresponding sanctions, connected with this applied.

By submitting the proposal, a legal relation is created between the innovator and the given economic organ, the parties have some determined rights and are burdened with certain obligations. Then, however, we cannot speak expressly of the birth of an innovating legal relation, as yet, though the rights and duties have a considerable influence on later events. This, however, cannot be qualified as a civil-law relation but only as a preparatory process, coming ahead of the contract. If therefore the economic organ infringes its obligation (e.g. at deciding it does not keep the time-limit), the legal protection of the proposer is ensured, besides the provisions of the civil law, by the rules of other branches of law, as well.

6. As to entitlements of the innovator, if the economic organization recognizes the submitted solution and wants to utilize it as an innovation, it should conclude a contract with the proposer. To do this — in opposition to the decision — there is no imperative time-limit. Thus, in practice, as regards time, there are considerable differences. It would be justified if the enterprisal statutes contained suitable prescriptions concerning time-limits and if legal consequences were fixed, as well, for the infringement of these.

In so far as the conditions are not ripe, as yet, a guarantee would be ensured to the innovator in the form of a preliminary contract. The prelimi-

nary contract was introduced by the amended Civil Code, primarily as an effective means for organizing lasting economic connections in the long run, on which the plans of economic organs can also be based in a realistic way. The positive rules of the preliminary contract can correspondingly be applied to the legal relations of innovators, as well, and ensure a wider protection to them.

The innovator has no enforceable subjective right in case of the acceptance of the proposal, either, and even after concluding the contract. The realization is the exclusive business of the acceptor and the enterprise cannot be obliged to introduce the innovation with judicial decision, either. But the contractual obligation cannot be equated by obliging somebody to a real fulfilling because the acceptor owes in case of default a compensation, at the degree of which the conditions, prescribed in a rule of law, (the circumstances concerning the people's economic importance, the effect on foreign trade etc.) should, of course, be taken into consideration as influencing factors. The liability of the economic organization assumes a form according to the general rules of civil law concerning liability resp. excuse. Without this restriction, it would namely be possible that the acceptors draw under contract innovations, depriving others in this way of these and, in addition to damaging the innovators, possibly with the abuse of their legal right, they would also hurt the all-social interests, too, connected with the technical economic development.

The innovator may therefore claim a compensation from the illegally proceeding realizer if he proves that the economic organization used his solution without his consent, illegally and imputably to him, without any contract or in spite of a refusing decision. And if the claim of the innovator to an innovation bonus would be refused, the innovator may then enforce his rights judicially.

In innovation cases the harmonizing of interests is particularly important. It is emphasized by the decision speaking about the legal-political directives of applying the law, as well, that the innovators should obtain the equivalent of their work and, at the same time, the court of law should take into consideration the interests of the economic organ (collective), as well.⁵

It should not leave out of consideration, either, that the innovators often rather omit the procedure against the employer and do possibly not even use the state intervention for realizing their rights. A possible way would be, too, to generalize the provision of a number of enterprisa rule in a wider scope, as well, according to which in lack of the agreement of parties the realizer should be obliged to turn to the court of law in order to decide the unsettled questions. From psychological point of view, as well, it would be very right to popularize this method of regulation.

Summarizing what has been said, in relation of enforcing the personal and real rights, we may risk the statement legaldogmatically in a well-established way that the personal rights of the innovator prevail and may be indicated — in respect of the concrete innovation — with real effect but only in a properly determined scope, while real rights, connected closely, at least typically, with the contract of use, represent a relative legal effect.

7. The concept of innovation is formed — since the first legal regulation

5. Decision of the Presidential Council No. 14 1973 on legal-political directives of law applying. In: Magyar Közlöny, 1973. No. 39.

6. Order in Council No. 11.940/1948.

of it — by real and personal criteria.⁶ The endeavour to give an exact delimitation is characteristic of the Hungarian regulation, as well. In this — following the development of the social and economic conditions — very frequently modified rule of law the definition needed correction on every occasion. Innovation was defined by the maker of law sometimes in a wider, sometimes in a narrower sense. The most critical of the conceptual elements is the category of the scope of duty in the sphere of activity; as a considerable change has just now appeared in this field, it is justified to outline in short the historical development.

Speaking in a general way, it can be established that in the overwhelming majority of innovation suggestions these emerge in the working place, generally in connection with the work of the employee. He is, therefore, only entitled to a separate remuneration for it if he has not obtained its equivalent in the form of wages. In addition, only such an activity can receive a moral and material recognition which exceeds the duty within the scope of activity.

There are considerable differences between innovation relations and labour relations. The subject of innovation contract is to utilize the result of an intellectual work; on the other hand, the subject of labour contract is to perform the work, in the course of which the employee is obliged to accomplish the task entrusted to him. The innovation relation is independent of the labour relation. The legal prescription unambiguously delimits the former from the rights and duties originating from the labour relation.

There can be no question of innovation, independently of the labour relation, if its maker expressly fulfilled his duty in his sphere of activity by producing it. In this case, the elaboration of the solution remains within the framework of the labour relation, no civil-law relation takes place independently of the labour relation.⁷

8. The personal criterion of innovation is that the proposed solution does not belong to the duties within the scope of activities of its proposer or it belongs there, but then it is a considerable creative achievement. The duty within the scope of activity excludes, therefore, the formation of innovation relations even if the proposal corresponds to the real, conceptual criteria of the rule of law. In practice, the interpretation of this definition is the most controversial problem in respect of the duties within the scope of activity. The right standpoint is often complicated, requiring a comprehensive investigation.

It serves as a directive that only the activity can be considered as a duty within the sphere of activity, which should be performed by the employee as a task owing to the scope of his activity determined in his labour relation (on the basis of a labour contract, rule of law, bye-laws, statutes, list of the spheres of activity, the commission or command of the competent person, orally or in writing). This means, in essence, the fulfilment of the aggregate of the tasks which are compulsory prescribed to do by the employees taking into consideration their qualifications, classing, placing, on the play-roll, in order to realize the result in case of the average diligence that can be expected. The scope of the duty within the sphere of activity is surpassed by the suggestions which are connected with the elaboration of solutions concern-

7. Törő, Károly: Újítási jogunk reformja (Reform of our innovation law). In: Magyar Jog, 1975. No. 9. p. 511.

ing such products, technologies labour and plant-organization which do not fall into the category of the enterprisal activity, as well as the suggestions that are not qualified as service inventions.

Taking into consideration all these, duty within the sphere of activity is generally the scope of activity, with performing of which the employee is charged and which he is obliged to perform in the labour process, owing to his labour relations. The question of the duty within the sphere of activity should therefore be decided not on the basis of denomination of the sphere of activity but on that of the actually performed work. A duty within the sphere of activity cannot come into question, either, if the suggestion was elaborated on the basis of a preliminary innovation contract or of the point of a plan of tasks.

The determination of criteria of a considerable creating accomplishment is similarly problematical. This can only be investigated if the submitted solution falls among the duties of the proposal within the scope of his activity. A considerable creating accomplishment can only be determined on the basis of the joint examination of all the participating factors. An influencing factor is the size and profile of the economic organ but other qualitative and economic conditions may also have an effect on evaluation.

The application of a well-constructed evaluating method may render help to an objective judgement. Such may, for instance, be the due categorization of the informative criteria, the designation of a qualifying factor with a point or percentage (possibly with the combination of evaluations of positive and negative signs), and the evaluating systematization of all the components. A few examples which can be determinative at evaluation: creative character, practicability, the level of novelty, useful results, etc.

A regulation of such a character, built on local peculiarities, ensures a major possibility to the economic organ for a more exact evaluation of the suggestion submitted in the scope of activity resp. for stimulating to a work, submitted in the sphere of activity and considered as being on a high level.

9. In the latter period, the opinion has become more and more accepted that the most important creative layer, the technical intelligentsia should not be excluded from innovations. The increased technico-economic requirements, the necessity of putting forth the creating energies at a great pace, made seasonable the further development, modification of the legal regulation concerning innovations and inventions.⁸

One of the fundamental aims of the continued development is the increased drawing of technical intelligentsia into the innovation activity. On the basis of what has been said above, a provision took place, according to which if the submitted suggestion corresponds to the objective criteria of innovation, independently of the personal circumstance, it can be considered and registered as an innovation. If the suggestion was partly or entirely the duty of the proposer, belonging to his sphere of activity, this should only be taken into consideration and evaluated at fixing the remuneration in such a way that at fixing the key of innovation bonus, this would be a diminishing factor. The full refusal of financial remuneration is not justified, even if the proposal was a duty within the scope of activity.⁹

In addition, the differentiated financial remuneration, the systematic inno-

8. UR

9. UR, Art. 12, sec. (4)

vation activity of technicians should also be recompensed in other forms, as well (e.g. rewarding, pay-raise, promotion, good record of service, etc.), and these would be concretized — taking into consideration local specialities — on the basis of the framework of rules of law and directives by the innovation regulations of the economic organs.

The prevailing of a justified claim is necessarily required by giving wider foundations to the innovation movement. According to this claim, those from whom the most valuable innovation suggestions are to be expected, who know most the domain of their work, should not be in a more disadvantageous situation.

10. The utilization of an innovation, containing a new solution, can take place in two kinds of forms: a) the economic organization uses it in the scope of its own activity, resp. puts it in circulation, b) it passes it to another organization.

The passing mainly affects the solutions, suggested by the employees of the institutes of research, development and planning; in addition, the marketing of products among the economic organizations is also a considerable form, because a part of products is suitable for being sold, as well. This is beneficial to people's economy but it may also render help to the receiving enterprise and useful for the deliverer and the innovator, as well.

There were already attempts, earlier too, to solve the domestic circulation systematically but they did not achieve a success. The enterprises should also be made interested in taking over the valuable ideas, already realized somewhere else, in order to introduce all the methods, solutions which have already been applied with success.

In order to raise the efficiency of innovation activity, as well as to eliminate the superfluous, parallel research works and attempts, it would be desirable if the enterprises offered the innovations, reckoning on a considerable interest, to other organs, as well. It would be necessary to develop an informative system, corresponding to the professional specialities, enabling the interested persons to become acquainted with the possibilities of using these and ensuring the needed publicity in a given circle. Beyond these, it would be justified to introduce compulsorily the innovations improving labour-safety, health and working conditions, as well as in case of innovations concerning nature reserve because the propagation of these on country level is in the interest of the whole of society.

11. In connection with passing, it is necessary to return to the problem of the subjective right of the innovator, investigating into the problems of transferability, the rights connected with the person and those relating to property. This becomes, namely, of practical importance, at the introduction of innovation at another enterprise, be it either in the form of a relative novelty or of a unilateral taking over. In case of passing the innovation to different organs, the right of the innovator to the financial participation, guaranteed by the legal rule, should be taken into consideration. The economic organ, recognizing the innovation, is due to right of disposal, as a derivative right.

The foregoing expositions are in an unambiguous accordance with the principles and rules of the general legal protection of intellectual productions. In case of innovations, at any rate, there emerges the question: What is the range of the rights, ensured to the innovator resp. realizer, that can be vindi-

cated against another enterprise, taking into consideration the condition, as well, that at innovations we can only speak about a relative novelty — i.e. it should be new at the given economic organ — while at inventions, the criterium is the absolute novelty. There are also some opinions, according to which on the basis of our new economic policy the enterprise enjoys exclusive rights in respect of innovation.¹⁰

In our opinion, however, if an innovation, which was already proposed — or possibly introduced, too — in an enterprise, is initiated at another organ, by a third person, then the author of this proposal will already be this third person. The innovation right of the original proposer will in itself not have a prohibitory effect on the merits of the solution, except for the case of introducing this in the given enterprise. In this case the rights originating from the innovation are already due to this person, of course, with the exception of the case if he acquired the proposal of another innovator illegally; in this case, the usurpation can really be established — otherwise however it cannot.

It follows from the foregoing that the organ accepting and realizing the innovation originally, does not acquire — even by practising the right derivatively — an exclusive right against third persons. Thus, the economic organ, disposing of the innovation — but, in fact, the innovator himself, either — do not enjoy actually any corresponding legal protection if the already introduced innovation is used — without any contract on this subject — by another enterprise. In case of breaking the secret of service or industrial data, the committer is, of course answerable for his actions.

Summarizing, we may draw the conclusion that the right of an absolute protection is not due to the innovator, not only practically but even in principle, on the basis of the rule of law. The point is, essentially, that at this solution more than one person can be considered as equally entitled: This is the earlier mentioned special protection of the (subjective) right.

10. Világhy Miklós: Gazdaságpolitika és polgári jog (Economic policy and civil law). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1978. p. 97.

Das Einzelgehöft als Gegenstand des persönlichen Eigentums an Grund und Boden

Als Anlass zu unserer Themenwahl würden zwei Faktoren hervorgehoben werden. Der eine besteht darin, dass ein Bodenkodex auf Grund einer Entscheidung der Regierung zwischen den Jahren 1983 und 1985 erstellt werden soll. Die fundamentalen Teile dieses Bodenkodexes werden durch die Kapitel über die verschiedenen Formen des Eigentums an Grund und Boden gebildet werden. Unter den einzelnen Eigentumsformen hat man aber auch das persönliche Eigentum an Grund und Boden hervorgehoben zu erwähnen. Dies ist eine Eigentumsform, die — ebenfalls wie das genossenschaftliche Gruppeneigentumsrecht an Grund und Boden — heutzutage einen organischen Teil vom System des sozialistischen Bodeneigentumsrechtes bildet.¹ In Ungarn ist das persönliche Eigentum an Grund und Boden sogar von mehreren Gesichtspunkten aus in solchen Masse begründet, dass es sich ohne dies um den erfolgreichen Aufbau einer entwickelten sozialistischen Gesellschaft kaum handeln könnte.²

Es kann auch nicht bezweifelt werden, dass das persönliche Eigentumsrecht an Grund und Boden nicht ganz ausgearbeitet ist, dass auch Lücken der Rechtsnormen sich finden. Eben darum ist es mit den Worten von László Nagy zu sagen: Das Bodengesetz hat auf diesem Gebiet eine doppelte Aufgabe. Einerseits müssen die möglichen Formen des persönlichen Eigentums an Grund und Boden legitimiert werden, anderseits muss die beschränkte Beschaffenheit des persönlichen Eigentums an Grund und Boden bei seinem verschiedenen Varianten kategorisch geregelt werden.³ Auch eine solche Variation ist vorstellbar, dass man — nach der Verminderung der durchschnittlichen Landbesitzgrösse der zur Zeit einzeln gebauten (sich in Privateigentum befindenden) Felder — diese Eigentumsform — als eine eigentümliche Unterart des persönlichen Bodeneigentums — Kleinproduzenten-Eigentum — nennt.⁴ Ohne vom Begriff des in der Literatur erschienenen und durch Lajos Vékás eingeleiteten staatsbürgerschaftlichen Eigentums zu reden, vermerken wir, dass die Abgrenzung des Privateigentums vom persönlichen

¹ Seres Imre: A földtulajdonjog fejlesztésének lehetőségei. (Möglichkeiten zur Entwicklung des Eigentumsrechtes an Grund und Boden.) Jogász Szövetségi Értekezések 1982. S. 49.

² Seres, Imre: Angeführtes Schriftwerk, S. 50.

³ Nagy, László: Az új földtörvény néhány elméleti kérdéséről. (Über einige theoretische Fragen des neuen Bodengesetzes.) Jogász Szövetségi Értekezések 1982. S. 16.

⁴ Nagy, László: Ebd.

Eigentum sich auch sonst auf schwankender Grundlage befindet. Es gibt auch eine Ansicht, darnach des Privateigentum und das persönliche Eigentum keine verschiedenen Arten des Eigentums bilden.⁵ Dies ergibt sich daraus, dass man für die Unterscheidung des persönlichen Eigentums und des Privateigentums an Hand der Gruppierungsgesichtspunkte weder der objektiven, noch der subjektiven, noch der funktionellen Eigentumsformen gehörige Grundlage finden kann. Deswegen ist die Unterscheidung nach Vékás irrelevant und vermeidbar.⁶

Rezső Hársfalvi hebt zur gleichen Zeit — einverstanden in der vorigen Schlussfolgerung — hervor, dass ein einheitliches, staatsbürgerliches Eigentum nur aus dem Gesichtspunkte des bürgerlichen Rechtes annehmbar ist. Seiner Meinung nach hat die endgültige Auflösung der Unterschiede nämlich Bedingungen im Falle des Bodens, der einen besonderen Gegenstand des Privateigentums bildet.⁷ Unter diesen Bedingungen scheint es am wesentlichsten zu sein, dass das Zustandebringen eines einheitlichen staatsbürgerlichen Eigentums nur unter den gegenwärtigen das persönliche Grundeigentum betreffenden Garantien vorgehen kann.

Als Anlass zu unserer Themenwahl wäre es für das zweite Element hervorzugeben, dass das Einzelgehöft unter den Gegenständen des persönlichen Eigentums an Grund und Boden nicht in der Fokus der Untersuchungen geriet. Bei der Verhandlung dieser Eigentumsform stand das innere Gebiet und der geschlossene Garten im Mittelpunkt der Forschungen.⁸

Drum versuchen wir das auf das Einzelgehöft als Gegenstand des persönlichen Eigentums Bezug habende, geltende Rechtsmaterial zusammenzufassen, hinweisend auch auf die stellenweise nachwiesbaren Widersprüche.

Dies vorausgeschickt, sollen wir betrachten, was man — mit Rücksicht auf die Rechtsnormen — unter dem Begriff des persönlichen Eigentums versteht, und was sein Gegenstand sein kann. Die Ausbildung des Begriffs wird geschichtlich übersehen werden, aber als Gegenstand desselben werden wir das Einzelgehöft ausführlich verhandeln

Das persönliche Eigentumsrecht als ein eigentumsrechtlicher Begriff hat sich in der sozialistischen Rechtswissenschaft ausgebildet.⁹ Die bourgeois Rechtsschöpfung regelt die Aneignung in Rahmen einer einzigen Eigentumsform, d. h. des Privateigentums. Dementgegen drückt das sozialistische bürgerliche Recht mit dem Begriff des persönlichen Eigentums die wesentlichen Eigenarten der, die Gebrauchsgüter betreffenden Eigentumsverhältnisse aus. Gemäss der allgemeinsten Auslegung können grundlegend Produktionsmittel Gegenstände des staatlichen, produktionsgenossenschaftlichen und assoziativen Eigentums sein, während Verbrauchsmittel, ebenfalls grundlegend, Gegen-

⁵ Vékás, Lajos: Az állampolgári tulajdon elvi kérdéseiről. (Über die grundsätzlichen Fragen des staatsbürgerlichen Eigentums.) Jogtudományi Közlöny XXXVII. évf. (Jhg.) S. 389.

⁶ Vékás, Lajos: Hungeführtes Schriftwerk, S. 391.

⁷ Hársfalvi, Rezső: A személyi földtulajdon és földhasználat egyes kérdései. (Mauche Fragen des persönlichen Bodeneigentums und der Bodenbenutzung.) Jogász Szövetségi Értekezések 1982. S. 90.

⁸ Zum Beispiel kann man erwähnen, dass das Kapitel XVII des Einheitlichen Kollegienheftes des Bürgerlichen Rechtes Nr. III, das sich mit dem persönlichen Eigentum beschäftigt, erwähnt das Einzelgehöft als einen Gegenstand dieses Eigentums nicht.

⁹ Sárándi, Imre: Polgári jog III. (Bürgerliches Recht Nr. III.) Tankönyvkiadó Budapest 1982. S. 149.

stände des persönlichen Eigentumsrechtes sein können. Darum grundlegend, weil Ausnahmen sich in beiden Fällen befinden. Das Bürgerliche Gesetzbuch erwähnt als typische Gegenstände des persönlichen Eigentums das Einfamilienhaus, die Wohnung, das Ferienhaus, das Grundstück, die Einrichtungs- und Gebrauchsgegenstände.

Dass auch der Boden, genauer gesagt: der Boden von landwirtschaftlicher Bestimmung, Gegenstand des persönlichen Eigentums sein mag, ist das Ergebnis einer geschichtlichen Entwicklung. Dessen hat die gesetzkraftige Verordnung Nr. 7 vom Jahre 1959 in unserem Land zum erstenmal Erwähnung getan. Dementsprechend hatte das in die Produktionsgenossenschaft mit Grund und Boden eintretende Mitglied Befugnis, den ihm und seinen mit ihm in gemeinsamen Hausstand lebenden Familienmitgliedern zustehenden, nebenwirtschaftlichen Boden, mit Genehmigung der Vollversammlung, aus dem durch ihn eingebrachten Boden in jenem Falle zurückzubehalten, wenn dies die Ausbildung des gemeinsamen Schlags nicht behinderte.¹⁰ Das Mitglied der Produktionsgenossenschaft verfügte frei über seinen nebenwirtschaftlichen Boden, falls dieser sich auf dem inneren Gebiete, im Gehöft- oder im geschlossenen Garten befand.

Über persönliches Eigentum an Grund und Boden verfügte also nur ein bestimmter Kreis der Staatsbürger, das heisst diejenigen, die mit Grund und Boden in die Produktionsgenossenschaft eintraten, und nur dann, falls dieser sich in ihrem Eigentum befindenden Boden an einer, durch die Rechtsnorm bestimmten Stelle lag. Später wurde es umstritten, ob der subjektive Kreis des persönlichen Eigentumsrechtes erweitert werden könne. Das Problem wurde durch die Bestimmungen des am 1. Januar des Jahres 1968 in Kraft getretene Bodengesetz über das persönliche Eigentum an Grund und Boden, und über die Benutzung von den Boden in geschlossenen Gärten gelöst.¹¹ Dementsprechend sind die auf dem inneren Gebiete der Gemeinde (der Stadt), sowie in den geschlossenen Gärten befindlichen Boden der Staatsbürger, höchstens bis 6000 Quadratmeter, in persönlichem Eigentum. Solange das Wohngebäude besteht, sind diejenigen Vorschriften bezüglich des Bodens um das Einzelgehöft — in Hinsicht auf die Benutzung und Verkehrsfähigkeit — anzuwenden, die auf das persönliche Bodeneigentum Bezug haben.

Das persönliche Eigentum an Grund und Boden ist wesentlich eine Form der sozialistischen Umgestaltung des Privateigentums. Und sein Zweck ist das Bestreben der Staatsbürger mit rechtlichen Mitteln dahin zu sichern, dass sie Grund und Boden von bestimmtem Umfang benutzen.

Als Zusammenfassung zum Begriff des persönlichen Eigentums an Grund und Boden soll die Bestimmung von Imre Sárándi hier stehen: das persönliche Eigentum an Grund und Boden ist eine sozialistische Eigentumsform, welche die auf unmittelbare Weise vorgehenden Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse von den, an der gesellschaftlichen Arbeitsteilung in verschiedenen Eigenschaften beteiligten Staatsbürgern sichert.¹² Dies hat zur Voraussetzung, dass der Grund und Boden auf innerem Gebiete, im geschlossenen Garten oder im Gehöft- oder im geschlossenen Garten liege, und dass seine Grösse die 6000 Quadratmeter nicht übersteige.

¹⁰ Mezőgazdasági jog. Szerkesztette Nagy László és Seres Imre. (Landwirtschaftliches Recht. Redigiert durch László Nagy und Imre Seres.) Tankönyvkiadó Budapest 1966. S. 101.

¹¹ Vgl. Gesetz IV. vom Jahre 1967.

¹² Sárándi, Imre: s. das Schriftwerk unter Fussnote Nr. 1. S. 52.

Bei Befriedigung der Bedürfnisse hatte man früher nach der Mehrheit der Anschauungen als ersten Gesichtspunkt nicht die auftretende Ansprüche zu betrachten, sondern das Einstellen solcher Gebiete in den landwirtschaftlichen Anbau, die zur grossbetrieblichen Produktionsweise nicht oder wenig geeignet sind. Heutzutage gibt es auch eine Anschauung, darnach die Wohnungen in den grossbetrieblichen hergestellten Häusern für die Mehrheit der Wohnparteien als Wohnungen mit Vollkomfort nur dann betrachtet werden, wenn mitsamt auch eine Liegenschaft in geschlossenem Garten gegeben ist. Deshalb ist ein „städtischer geschlossener Garten“ für die dortigen Bewohner auszugestalten, wenn auch die Bodenfläche zum grossbetrieblichen Wirtschaften geeignet ist.¹³

Zum Schluss wird es erwähnt, dass das persönliche Eigentum an Grund und Boden auch in anderen sozialistischen Ländern eine bekannte Bodeneigentumsform ist. Zum Beispiel können wir Jugoslawien und Rumänien erwähnen. Das jugoslawisch bürgerliche Recht betont insbesondere den Gegenstand des persönlichen Eigentums und hebt hervor, dass der Statsbürger Eigentumsrecht an den, zur Befriedigung der persönlichen Bedürfnisse und Ansprüche seiner selbst, sowie seiner Familienmitglieder dienenden Sachen haben kann. Das Gesetz bestimmt den Gegenstand des Eigentumsrechtes: dies kann ein Gebäude, eine Bodenfläche, ein Geschäftsräum und auch Arbeitsmittel sein.¹⁴

Laut der rumänischen Verfassung kann auch das Wohnhaus und das durch die private Nebenwirtschaft eingenommene Grundstück, unter anderen, den Gegenstand des Eigentumsrechtes bilden. Weil das Wohnhaus und die private Nebenwirtschaft nur innerhalb des genehmigten, bebaubaren Kreises zustande zu bringen ist, folgt es daraus, dass nur die, den sogenannten Räumlichkeiten gewidmete Bodenfläche Gegenstand des persönlichen Eigentums bilden kann. Die geltenden Vorschriften beinhalten keine Bestimmungen bezüglich des Gegenstandes des persönlichen Eigentums. Die Grösse des Gebietes wird wesentlich durch das, den Vorschriften für Städteplanung unterstellte Bedürfnis festgelegt. Bei den Mitgliedern der Produktionsgenossenschaften gibt es hingegen eine konkrete Grenze, darnach höchstens ein Grundstück von 800 Quadratmeter sich in persönlichem Eigentum befinden darf.¹⁵

Den in der Einleitung Gesagten entsprechend, auf die Verhandlung von Gegenständen des persönlichen Eigentumsrechtes übergehend, befassen wir uns mit dem inneren Gebiete und mit dem geschlossenen Garten — bereits auch wegen Ursachen der Weitläufigkeit — nicht ausführlich.¹⁶

Inneres Gebiet nennt man die zur Aufstellung von Anégen geschlossener Ansiedlung dienenden Boden, die dazu bestimmt sind, dass sie laut der, den Kategorien der Gebietsbenutzung entsprechenden Bauordnung eingebaut werden.

Der geschlossene Garten ist hingegen derjenige, grossbetrieblich nicht

¹³ Seres, Imre: s. das Schiffwerk unter Fussnote Nr. 1. S. 52.

¹⁴ Szalma, József: A tulajdonjogi viszonyok szabályozása Jugoszláviában. (Regelung der eigentumsrechtlichen Verhältnisse in Jugoslawien.) Jogtudományi Közlöny XXXVII. évf. (Jhg.) S. 938.

¹⁵ Lupán, Ernő: A személyi földtulajdonjog Romániában. (Das persönliche Eigentum an Grund und Boden in Rumänien.) Jogtudományi Közlöny XXXI. évf. (Jhg.) S. 268.

¹⁶ Das Thema ist sonst in der Literatur entsprechend ausgearbeitet; s. insbesondere die Publikationen von Rezső Hársfalvi.

bauhafte Teil des äusseren Gebietes der Gemeinde (der Stadt), der mit intensiven Pflanzenkulturen (Weinrebe, Obst) angelegt ist, während der landwirtschaftliche Raumgestaltung für geschlossene Gärten erklärt wurde und dazu bestimmt ist, dass das persönliche Bodeneigentum der Staatsbürger sich dort verwirkliche.¹⁷

Die wichtigeren Unterschiede zwischen diesen zwei Verwirklichungsgebieten des persönlichen Eigentumsrechtes können im folgenden zusammengefasst werden: das persönliche Bodeneigentum auf dem inneren Gebiete unterscheidet sich vom Bodeneigentum im geschlossenen Garten inhaltlich dadurch, dass es im Falle des ersten ohne Rücksicht auf den Anbauzweig, sich bis 6000 Quadratmeter verwirklichen darf, während im Falle des zweiten ein doppelter Multiplikator zur Geltung kommt, falls es um einen Weingarten oder Obstgarten handelt.

Es ist auch ein Unterschied, dass keine Veräusserungspflicht den auf dem inneren Gebiete befindlichen Boden belastet, wenn auch seine Grösse das Mass des persönlichen Bodeneigentums übersteigt.¹⁸

Die Höchstgrenze des Erwerbes ist auf dem inneren Gebiete 1500 Quadratmeter, ausnahmsweise 2000 Quadratmeter, während in einem geschlossenen Garten 6000 Quadratmeter. Die Lage des persönlichen Bodeneigentums auf dem inneren Gebiete ist hingegen nachteiliger, sofern die Grenzlinie des inneren Gebietes verändert werden kann, während die Grenzlinie eines geschlossenen Gartens nicht verändert werden darf.

Das persönliche Bodeneigentum kann sich endlich an einem Einzelgehöft verwirklichen. Die Benennung „Einzelgehöft“ selbst tauchte zum ersten Male am Ende des 17. Jahrhunderts in jenem Sinne auf, wie die Wörter „Unterkunft“ und „Feldgarten“ gebraucht wurden. Zur Zeit seiner Ausbildung war das Einzelgehöft hinsichtlich seiner Funktion eine Teilsiedlung von wirtschaftlicher Bestimmung.¹⁹ Die gegenwärtigen Rechtsnormen definieren den Begriff des Einzelgehöfts folgendermassen:

„Einzelgehöft ist ein auf dem äusseren Gebiete der Städte und Gemeinden befindliches, ursprünglich zur landwirtschaftlichen Produktion in kleinbetrieblichem Masstab errichtetes Wohn- und Wirtschaftsgebäude und der dazu gehörende Bodenanteil.“²⁰

Die Grenze zwischen dem persönlichen Eigentum und dem Privateigentum ist eigentlich beim Einzelgehöft wegen der Verwicklung der Elemente am tropfplüssigsten. Woran denkt man hier? Erstens liegt das Einzelgehöft auf dem äusseren Gebiete. Aber auf dem äusseren Gebiete darf persönliches Eigentum an Grund und Boden selbst in minimalem Masse nicht bestehen. Davon bilden gerade die Einzelgehöfte — vorübergehend — eine Ausnahme. Zweitens kann die Warenproduktion, obwohl ein Grundstück von höchstens 1600 Quadratklaffer bei den landwirtschaftlichen Raumgestaltungen zurückgelassen wurde, unter Rückichtsnahme auf alle Gegenstände des persönlichen

¹⁷ Vgl. Bodenrecht. Einheitliches Kollegienheft Budapest 1980, redigiert durch Imre Seres, S. 220. u. f.

¹⁸ Szóvátay, Tibor: A belterületi személyi földtulajdon időszervi kérdései. (Aktuelle Fragen des persönlichen Bodenrechtes auf dem inneren Gebiete.) Magyar Jog XVIII. évf. (Jhg.) S. 536.

¹⁹ Erdei, Ferenc: Magyar tanyák (Ungarische Einzelgehöfte.) Verlag der Ungarischen Akademie der Wissenschaften Budapest 1976, S. 225.

²⁰ Vgl. mit Verordnung Nr. 9/1969 Korm. über die Fragen der im staatlichen Eigentum befindlichen Liegenschaften.

odeneigentums, — in Anbetracht der Flächengrösse — doch hier am meisten verwirklicht werden.

Zu unserer Untersuchung haben wir eben darum die, das persönliche Eigentum und das Privateigentum betreffenden Rechtsnormen zu berühren.

Der Charakter des persönlichen Eigentums prägt sich dadurch aus, dass der Grund um das Einzelgehöft aus der landwirtschaftlichen Raumgestaltung auszulassen ist.

Die Bodeneinbringungspflicht des in die Produktionsgenossenschaft eintretenden Mitglieds erstreckt sich ferner auf das Einzelgehöft nicht, sondern die nebenwirtschaftliche Bodenbenutzung des Mitglieds verwirklicht sich daran. Falls der Grund um das Einzelgehöft den Mass des persönlichen Eigentums übersteigt, kommt das Mehrgebiet natürlich in die gemeinsame Benutzung der Produktionsgenossenschaft. Aber es gilt auch umgekehrt: falls der zurückgelassene Grund 6000 Quadratmeter (1600 Quadratklaffer) nicht erreicht, kann das Mitglied ein zugewiesenes, nebenwirtschaftliches Grundstück als Ergänzung beanspruchen. Falls das Mitglied endlich das in seinem persönlichen Eigentum befindliche aber nebenwirtschaftlich benutzte Grundstück veräussert, darf die Produktionsgenossenschaft ihm für Ersatz desselben kein Neues, nebenwirtschaftliches Grundstück zuteilen.²¹ Eine Ausnahme davon bildet der Fall, wenn die Veräusserung infolge von verbindlichen Bestimmungen einer Rechtsnorm stattgefunden hat, beziehungsweise wenn die Produktionsgenossenschaft das Grundstück aus betrieblichem Zwecke gekauft hat, oder wenn das Mitglied das Eigentumsrecht an das Grundstück für sein Mitglied zum Zwecke des Baues eines Einfamilienhauses eingeräumt hat.

Aber gleichzeitig wird der Verkehr der Grundstücke beim Einzelgehöft gegenwärtig durch die, die höchste Besitzgrenze des Privateigentums festsetzende, gesetzkraftige Verordnung Nr. 27 vom Jahre 1977 über den Verkehr der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke geregelt. Diese gesetzkraftige Verordnung hat sonst den Grundstücksverkehr des persönlichen Eigentums (des inneren Gebietes und des geschlossenen Gartens) nicht berührt, dadurch wird es nur verfügt, dass diese Grundstücke und die Bodenbenutzung vom dauernden Charakter beim Erwerb von Boden auf dem äusseren Gebiete eingerechnet werden sollen. Durch diese Rechtsnorm erlangte das Einzelgehöft einen selbstständigen Status in unserem Grundstücksverkehr.²² Dies ist um so eher wichtig, weil unsere früheren Rechtsnormen vom Einzelgehöft nur sehr unvollständig handelten. Die wesentliche Ursache davon war, dass — obwohl mehr als 60 Prozent der Einzelgehöfte am Ende der sozialistischen Umgestaltung der Landwirtschaft zurückblieb, — der Gang relativ schnell war, woraus auch die Fachleute die Schlussfolgerung zogen, dass die Einzelgehöfte in der nächsten Zukunft aufhören sollen.

Die Bestrebungen auf die Liquidierung des Gehöftssystems schritten auf zwei Wegen. Einerseits können Verbotsverfügungen (zum Beispiel: Bauverbot, Verbot der Wiederherstellung), anderseits positive Massnahmen (zum Beispiel: Errichtung von Gehöftzentren) sich finden. Es wurde aber klar, dass das Einzelgehöft nicht mit dem System der Einzelwirtschaft (des Privateigentums)

²¹ Vgl. mit dem mehrmals abgeänderten Gesetz III. vom Jahre 1967 über die landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften.

²² Nagy, Sándor István: A mező- és erdőgazdasági ingatlanok forgalmának új szabályozása. (Neue Regelung des Verkehrs der land- und forstwirtschaftlichen Grundstücke. Állam és Igazgatás XXVIII. évf. (Jhg.) S. 905.

zusammengewachsen ist, obwohl es sich zweifellos als eine Form desselben System ausgestaltet hat. Auf denjenigen Gebieten, wo sich die loseren Typen gebildet haben, ist die Privatwirtschaft in Einzelgehöften auch ferner geblieben. Aber der grösste Teil der Einzelgehöfte hat sich auch anderswo, auch in einer neuen Lage lebensfähig erwiesen. Insbesondere ist es so nach demjenigen Kabinettsbeschluss, der auch auf einem Einzelgehöft die Wiederherstellung und den Bau ermöglicht hat, Darüber werden wir uns noch später ausbreiten.

Wie schon erwähnt ist das Einzelgehöft eine wirtschaftliche und rechtliche Einheit, die aber ursprünglich nicht dem Zwecke der Wohnbedürfnis, sondern der Produktion gedient, und eben darum Schutz erhalten hatte. Daraus folgt, dass solange der Grund um das Einzelgehöft landwirtschaftlich angebaut wird, kann das Gebäude des Einzelgehöftes als Wohnung nicht berücksichtigt werden. Dies gilt auch dann, falls der Eigentümer den Grund nicht selbst anbaut, sondern er verpachtet denselben.

Die Lage ist ganz anders, wenn kein Grundstück zum Einzelgehöft gehört. Denn in diesem Falle sind die Normen über das Wohnungseigentum beim Erwerb desselben anzuwenden. Den betreffenden Verordnungen entsprechend darf eine Familie sich eine Wohnung erwerben. Das heisst, falls die Familie bereits im Besitz einer Wohnung ist, darf sie sich ein Einzelgehöft mitsamt einem Grundstück erwerben, aber sie darf allein das Gebäude des Einzelgehöftes ohne Grundstück neben ihre vorhandene Wohnung nicht kaufen.

In Hinblick auf den Erwerb des Wohnungseigentums versteht man unter dem Beigriffe der Familie die Eheleute und ihre minderjährigen Kinder. Laut der betreffenden Verordnung²³, falls das Einzelgehöft und der Grund um dasselbe zur landwirtschaftlichen Produktion dient, sind die Bestimmungen der Rechtsnormen über das persönliche Eigentum in einem geschlossenen Garten anzuwenden.

Was ist das Wesen dieser Normen? Erstner: Die Staatsbürger dürfen in einem geschlossenen Garten persönlich, also ohne Rücksicht auf die Familie, Eigentum an Grund und Boden bis zu höchstens 6000 Quadratmeter erwerben. Zweitens: in diese Bodenfläche muss nur das im Eigentum des Erwerbers befindliche Grundstück (und zwar sein sowohl auf dem äusseren Gebiete, wie in geschlossenem Garten, wie auch auf dem inneren Gebiete befindliche Grundstücke) eingerechnet werden. Aber diese Rechtsnorm kann wegen der grundlegenden Bestimmung über die Einzelgehöfte nicht zur Geltung kommen. Die Rechtsnorm kann darum nicht zur Geltung kommen, weil jeder im Anbauzweig registrierte Extravillenbesitz nicht nur des Erwerbes, sondern auch seiner Familienmitglieder laut der grundlegenden Rechtsnorm beim Erwerb des Eigentumsrechts an einem Grundstück und dem äusseren Gebiete — einschliesslich auch das Einzelgehöft und den Grund um dasselbe — in das Mass des Bodeneigentums eingerechnet werden muss.

Die Abweichung zeigt sich so klar und es ist auch offensichtlich, dass der Widerspruch zwischen den beiden Rechtsnormen in Bezug auf die Zukunft aufzuheben ist.

²³ Die Hauptteile der bezüglichen Rechtsnormen sind: das Gesetz IV vom Jahre 1967 und seine Durchführungsverordnungen: die Regierungsverordnung Nr. 36/1967. (X. 11.) Korm., ministerielle Verordnung Nr. 7/1967 (X. 24.) MÈM die gesetzkräftige Verordnung Nr. 27 vom Jahre 1977 u. die zur Durchführung der letzterwähnten erlassene, minist. Verordn. Nr. 36/1977 (XI. 3.) MÈM, Alle angeführten Rechtsnormen wurden mehrmals abgeändert.

Es ist auch nicht glücklich, dass die ministerielle Verordnung über die Durchführung des Bodengesetzes ab 1. Januar des Jahres 1980 so ergänzt wurde, dass die Beschränkungen des Erwerbes auf dem inneren Gebiete auch auf das Einzelgehöft erweitert werden. Wie es doch im vorstehendem dargestellt wurde, benimmt das Einzelgehöft mitsamt Grund quasi wie ein geschlossener Garten. Die Rechtsnorm lautet dementsgegen so, dass die Bodenfläche des verkauften Einzelgehöftes sowohl beim Erwerb auf dem inneren Gebiete, wie im Falle des Verkaufes eines Einzelgehöftes, 1500 Quadratmeter nicht übersteigen darf. Solche Beschränkungen gibt es bei den geschlossenen Gärten gegenwärtig nicht.

Nebenbei, dass die vorerwähnte Rechtsnorm in der Praxis nicht zur Geltung kommt, — nämlich die zum Einzelgehöft gehörende Bodenfläche im Falle eines Verkaufes tatsächlich nicht geteilt wird — ist sie weder wirtschaftlich, noch in Hinsicht auf die Zweckmässigkeit, zu begründen. Und zwar darum nicht, weil wenn das Einzelgehöft mit kleinen Bodenflächen auch ferner verbleibt, so wird die grossbetriebliche Produktion tatsächlich gestört. Dann sollte hingegen derjenige Gesichtspunkt zur Geltung kommen, wonach die landwirtschaftliche Produktion auf einem grösseren Gebiete ökonomischer betrieben werden kann.

Zum Schluss, — in diesem Themenbereich geblieben — handeln wir von einer anderen, in der Praxis auch weniger zur Geltung kommenden Norm. Dementsprechend kommen die Anbauzweige Wein und Obstgarten im Verhältnis zum Ackerfeld mit einem doppelten Multiplikator in Betracht. Das heisst, der Wein- und Obstbaugarten im geschlossenem Garten, sowie die zum Wein- und Obstbau angewiesene Bodenfläche im geschlossenem Garten sich höchstens bis zu 3000 Quadratmeter in persönlichem Eigentum befindet, beziehungsweise dürfen die Staatsbürger sich in solchem geschlossenem Garten bis zu dem erwähnten Masse Bodeneigentum erwerben. Für das Einzelgehöft wäre diese Norm — mit Rücksicht auf die früher dargestellten — ebenso anzuwenden. Also bei der Veräusserung jedes solchen Einzelgehöftes, wo die Ansiedlung 3000 Quadratmeter übersteigt, muss die wirtschaftliche und rechtliche Einheit in der Praxis, mit Teilung der Bodenfläche, aufgelöst werden, weil der Erwerb mit Berücksichtigung des doppelten Multiplikators nicht zu genehmigen ist.

Darum wäre es erwünscht im Falle von Liegenschaften im Einzelgehöft den doppelten Multiplikator in Bezug auf den Wein- und Obstgarten aufzuheben. Wie es früher dargestellt wurde, erhält das Einzelgehöft einen, für das persönliche Eigentum geltenden Schutz. Dieser Schutz ist hingegen zeitweilig und dauert nur bis zum Bestehen des Wangebäudes.

Aber sofern das Einzelgehöft in den Verkehr eintritt, — veräussert wird — wird dasselbe dem nicht im geschlossenen Garten, sondern auf dem äusseren Gebiete befindlichen Grundstück gleichgestellt; dies prägt sich darin aus, dass ein auf Rechtsnorm beruhende Verkaufsrecht der betroffenen Produktionsgenossenschaft, beziehungsweise dem betroffenen Staatsgut zusteht. Darum hat das Bodenamt des Kreises vor Entscheidung im Gesuch um Genehmigung der Übereignung eines Einzelgehöftes und des zu seiner Benutzung notwendigen Grundstückes bei derjenigen Produktionsgenossenschaft, beziehungsweise demjenigen Staatsgut, auf dem Gebiete deren (dessen) das Einzel-

²⁴ S. die ministerielle Verordnung Nr. 28/1979, (XII. 30.) MEM.

gehöft liegt, darum anzuschauen, dass diese mitteilen sollen, ob sie von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen wünschen.²⁵

Es gibt eine Frage, ob es vom Vorkaufsrecht Gebrauch zu machen möglich ist, wenn der Eigentümer das Einzelgehöft nicht durch ein Kaufgeschäft, sondern z. B. durch einen Schenkungs- oder Unterhaltsvertrag zu veräußern wünscht.

Es gibt einen Gesichtspunkt in der Literatur, wonach der in der Rechtsnorm angewandte Wortgebrauch „Veräußerung“ auf jede, unter Lebenden geschlossene Rechtsgeschäft Bezug hat, die Zweckbestimmung deren ist, dass der Eigentümer seine Liegenschaft mit Einzelgehöft „veräußere“. Laut dieser Auslegung besteht die Absicht des Gesetzgebers darin, dass die Einzelgehöfte ins Eigentum einer Produktionsgenossenschaft oder eines Staatsgutes kommen können, und zwar dafür, dass die grossbetriebliche Wirtschaft durch Dazwischenkeilungen nicht gestört werde.²⁶

Aber die gegenwärtige einheitliche Gerichtspraxis engt die Möglichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechtes ausschliesslich auf das Kaufgeschäft ein. Gleichzeitig kann man auch feststellen, dass das Vorkaufsrecht den Eigentümer in Verfügung über die Sache, mit Ausnahme des Falles des Verkaufes, nicht beschränkt.²⁷

Beim Verkehr der auf dem Gebiete der Staatsgüter befindlichen Einzelgehöfte sind auch die Bestimmungen über die Veräußerung von staatlichen Hausliegenschaften zu berücksichtigen.²⁸

Laut dieser Bestimmungen sind die Gebäude mit einer einzigen Wohnung seitens Privatpersonen nur zu Wohnzwecken veräußerlichbar. Es gibt eine Vorschrift, wonach der, zum Gebäude gehörende, mit demselben eine selbstständige Liegenschaft bildende Bodenteil vor der Veräußerung im Grundstückregister geteilt werden muss, wenn mehrere selbstständigen, zur getrennten Veräußerung geratenden Gebäude sich dort befinden. Die infolge Teilung entstandenen, nicht eingebauten Bodenteile können nach denjenigen Normen veräußert werden, die sich auf die Veräußerung von Grundstücken auf dem äusseren Gebiete beziehen.

Es kann vorkommen, dass man ein Einzelgehöft ausschliesslich zu Wohnzwecken zu kaufen wünscht. In diesem Falle ist die wirtschaftliche und rechtliche Einheit trennbar. Beim Kauf eines Gehöftgebäudes zu Wohnzwecken hat der Erwerber hingegen durch die Wohnungsbehörde zu bestätigen, dass er zur Wohnung anspruchsberechtigt ist.

Durch Abteilung des Gebäudes verliert der Grund um dasselbe seinen Charakter als persönliches Eigentum, und die, das Bodeneigentumsrecht auf dem äusseren Gebiete und die Bodeneinbringung in die Produktionsgenossenschaft betreffenden Bestimmungen werden massgebend. Die Teilung hat sonst keine andere rechtliche Wirkung. Also bleibt das auf Rechtsnorm beruhende Vorkaufsrecht auch ferner bestehen.

²⁵ S. die minist. Verord. Nr. 36/1977 (XI. 3.) MÉM.

²⁶ Szabó, Ferenc: A földjogi törvény végrehajtása során felmerült elvi jelentőségű kérdések. (Fragen von grundsätzlicher Bedeutung im Laufe der Durchführung des bodenrechtlichen Gesetzes. Magyar Jog XVII. évf. (Jhg.) S. 227.

²⁷ Erläuterung des Bürgerlichen Gesetzbuches. Volkswirtschaftlicher und Rechtlicher Verlag, Budapest 1981, S. 1756-57.

²⁸ Békés, Ferenc: Földhasználati problémák az állami gazdaságokkal kapcsolatban. (Probleme der Bodenbenutzung in Zusammenhang mit den Staatsgütern.) Geodézia és Kartográfia 1973. Nr. 1. S. 44.

Zu Erholungszwecken darf ein Einzelgehöft nicht erworben werden. Das Einzelgehöft diente von Anfang an zu landwirtschaftlichen Produktionszwecken, gleichzeitig war dasselbe auch der Aufenthaltsort des sich mit der Produktion beschäftigenden Betreffenden für kürzere oder längere Zeit. Später wurde das Draussenwohnen (das Leben auf dem Einzelgehöft) ständig, aber die landwirtschaftliche Produktion hörte nie auf. Das Verbot bezüglich der Genehmigung von Einzelgehöften für Erholungszwecke ist im Zusammenhang mit dem perspektivischen bodenspolitischen Zwecke, wonach grossbetriebliche landwirtschaftliche Produktion auf dem äusseren Gebiete vonstatten gehen soll. Ob das Einzelgehöft letzten Endes als Erholungsheim qualifiziert wird, entscheidet die Weise der Benutzung.²⁹

Das Ausbleiben der regelmässigen Bebauung kann in letzter Instanz zur Übernahme des Bodens in staatliches Eigentum führen.³⁰

Wird das Einzelgehöft hingegen abgerissen oder wird es unbrauchbar, so sind die Bestimmungen über die Übertragung des Eigentumsrechtes an Gehöftstelle massgebend. Das Eigentumsrecht eines solchen Grundstückes darf nur eine sich mit Landwirtschaft lebensberufsgemäss beschäftigende Privatperson erwerben.

Von der letzteren Hauptnorm gestattet die Abänderung der grundlegenden Bestimmung vom Monat Januar des Jahres 1980³¹ eine Ausnahme — überhaupt nicht glücklicherweise — bei den auf dem äusseren Gebiete befindlichen Grundstücken, die weniger als 3000 Quadratmeter sind, unter den folgenden Bedingungen:

a) wenn das Grundstück infolge seiner Lage auf längere Zeit grossbetrieblich nicht ausnutzbar ist; oder

b) wenn soziale und andere persönliche Verhältnisse (Krankheit, bejahrtes Alter, niedriges Einkommen usw.) des Verkäufers dies begründen.

Also kann das Grundstück im äusseren Gebiete in solchen Fällen durch jedermann gekauft werden, wenn er sonst aus dem Erwerb nicht ausgeschlossen ist. Gleichzeitig hat Rezső Hársfalvi Recht, nach wem die Bescheinigung der Bedingung unter Punkt b) gewissermassen nur eine Frage von Papier und Bleistift ist. Nicht zu reden davon, dass das Privateigentum durch den Kauf konserviert wird, und dies befindet sich hingegen im Gegensatz zu derjenigen Zielsetzung, wonach grossbetriebliche Produktion auf dem äusseren Gebiete vonstatten gehen soll.

Wie bereits erwähnt haben die auf das Einzelgehöft bezüglichen Baunormen sich von dem früheren kategorischen Bauverbot in der Richtung nach Sicherung der Baumöglichkeit verschoben. Der prognostische Grund des, durch den Rechtssatz höheren Standes vom Jahre 1964 über das Bauwesen³² war derjenige Irrglaube, wonach die Einzelgehöfte schnell liquidiert werden sollten. Aber dies konnte sich wegen der sozialistischen Umgestaltung der ungarischen Landwirtschaft und der Durchföhrung derselben, sowie auch we-

²⁹ Nagy, Sándor István: S. das Schriftwerk unter Fussnote Nr. 22. S. 907.

³⁰ Sofern der Eigentümer ihm selben zurechenbar, auch ungeachtet der Anforderung sein Grundstück nicht anbaut, wird dies ins staatliche Eigentum geraten, und zwar ohne Erstattung.

³¹ Vgl. die ministerielle Verordnung. Nr. 28/1979. (XII. 30.) MÉM über die Abänderung der gesetzkraftigen Verordnung Nr. 27 vom Jahre 1977 über den Verkehr der land- u. forstwissenschaftlichen Grundstücke.

³² Vgl. das Gesetz III. vom Jahre 1964 über das Bauwesen.

gen der zwischen der kollektiven Wirtschaft und der nebenwirtschaftlichen Produktion sich ausgestalteten sehr engen Verbindung, nicht verwirklichen.

Gleichzeitig trat ein ausserordentlich grosser Anspruch auf den Bau seitens der Bevölkerung in den Einzelgehöften. Daran anschliessend gaben die Rechtsnormen eine Möglichkeit zur Ausführung von unbedingt notwendigen Bau- und Montagearbeiten zuerst im Falle der für die Gesundheit, die Lebensicherheit und die öffentliche Sicherheit gefährdenden Einzelgehöfte; später konnte auch die Grundfläche bis zu 25 Quadratmetern erweitert werden.

Das heute geltende Recht³³ favorisiert — auch mit Berücksichtigung der Zukunft — die perspektivisch bestehenbleibenden Einzelgehöfte. Dies sichert im Falle der auf solchem Gebiete liegenden Einzelgehöfte, welche denn auch nach 15—20 Jahren bestehenbleiben, eine Möglichkeit dazu, dass der Eigentümer das Einzelgehöft erneuern, modernisieren und zum bestimmungsgemässen Gebrauch notwendige Nebengebäude errichten könne. Ebenfalls befasst dies auch, dass die Grundfläche der Einzelgehöfte — bis zum durch eine Sonderrechtsnorm bestimmten Masse — erweitert werden kann. An diesen Stellen kann der sich mit landwirtschaftlicher Produktion lebensberufsmässig beschäftigende Eigentümer, statt seines auf Niederreissung geratenden, veralteten Gebäudes, ein Einzelgehöft bauen, sofern er sonst nicht unter Beschränkungen des Eigentumserwerbes fällt. Gleichzeitig gibt es auch eine Möglichkeit zur Modernisierung und Erweiterung bei dem dauernd nicht bestehendbleibenden, in der Zukunft auslassenden Einzelgehöften.

Als Zusammenfassung kann man sagen, dass die Veränderungen der Normen für Bauwesen in solcher Richtung zu billigen sind. Es kann nämlich nicht bezweifelt werden, dass der Weg zur Lösung des Gehöftsystems letzten Endes die Liquidierung des Gehöftsystems ist.

Aber dieser Vorgang dauert ausserordentlich lange Zeit; auch nach vorsichtiger Schätzung muss man an der Wende des Jahrtausendes noch mit einer Bevölkerung von mindestens 100.000 Köpfen in Einzelgehöften rechnen.³⁴

Auf Grund all dieses kann es nicht bezweifelt werden, dass man sich im Laufe der Schöpfung des Bodenkodexes unter anderen Gegenständen des persönlichen Eigentums an Grund und Boden auch über die Regelung des Einzelgehöftes auszulassen hat, dahinstrebend, dass die behandelten Widersprüche hinsichtlich der Zukunft aufhören sollen.

³³ Vgl. die minist. Verordnung Nr. 6/1975 (IV. 23.) ÉVM über manche auf den Gebieten mit Einzelgehöften ausführbaren Bauarbeiten.

³⁴ Kerék, Mihály: A tanyai lakosság települései és életkörülményeinek vizsgálata. (Untersuchung der Ansiedlungen u. Lebensverhältnisse der Bevölkerung in Einzelgehöften. Zusammenfassende Abhandlung Budapest 1970. S. 18.

Grundzüge des ungarischen feudalen Eigentums in der Zeit des späten Feudalismus

Es ist in einer Abhandlung sehr engbegrenzten Umfanges natürlich nicht möglich, den ganzen Fragenkreis des ungarischen feudalen Eigentums ausführlich darzulegen. Wir müssen schon von vornherein darauf verzichten, uns auch über die Besprechung von Elementen „öffentlich-rechtlichen“ Charakters auszubreiten. Deshalb können wir ausdrücklich nur die bündige Bekanntmachung der für das feudale Eigentum „privatrechtlich“ am meisten charakteristischen Gebundenheiten unternehmen.

Die Eigenartigkeiten des ungarischen feudalen Eigentums können zusammenfassend so bestimmt werden, daß es 1. ein geteiltes Eigentum ist, 2. verschiedene Macht- und andere Berechtigungen (Gerichtsbarkeit, Verwaltung, Besteuerung usw.) mit ihm verbunden sind, 3. daß — dem Recht gemäß — die Grundeigentümer ungeachtet ihrer weitläufigen Berechtigungen weit davon sind, hauptsächlich über ihre Grundstücke frei verfügen zu können. *Geteilt* ist dieses *Eigentum* insofern, daß im Namen der heiligen Krone, die den Staat quasi als ein Fetisch symbolisierte und als die Haupteigentümerin eines jeden Grundstücks qualifiziert wurde, der König (Landesverweser, Palatin) die Menschen mit Grundstücken, Donationsgütern belehnte und die Donatare diese hauptsächlich auf Hufen geteilt mit den von ihnen in persönlicher Abhängigkeit stehenden unmittelbaren Produzenten bauen ließen. Auf dasselbe Grundstück haben also — in bestimmten Rahmen — mehrere Rechtssubjekt Eigentümer—Besitzer—Berechtigungen. Die Verfügungsrechte des Eigentümers werden durch eine *dreifältige Verbundenheit* beschränkt, die vom Fortleben des Überreste der Gütergemeinschaft der Großfamilie und der Sippe (*Avitizität*), von dem auf das Donationsgut bezüglichen Ober-eigentümersrecht des Königs, d. h. der heiligen Krone (*Donationssystem*) und vom Verhältnis zwischen Grundherrschaft und den Hörigen (*Urbarialwesen*) herrühren.

I.

Von den das Verfügungsrecht des Eigentümers beschränkenden Rechtsinstituten gestaltete sich am ehesten die *Avitizität*, d. h. die Gesamtheit der auf die Beschränkung des Vermögensverkehrs gerichteten materialrechtlichen Rechtsinstitute, die sich hauptsächlich auf die Grundstücke der weltlichen Grundherren bezog. Ihre Grundlage ist das Gut (samt seinen zur systemati-

schen Bebauung notwendigen Zubehören), das von einem Aszendenten auf einen Deszendenten mindestens einmal der gesetzlichen Erbfolge gemäß zufiel und damit ein Ahnengut wurde und auch blieb, solange aus dem Vermögen des ersten Erwerbers seine erbberechtigten Überlebenden lebten. Das Stammvermögen, Ahnengut gehört „nicht demjenigen, der es besitzt, sondern dem ganzen Geschlecht und zwar nicht nur den Lebenden, sondern auch den zukünftigen Abkömmlingen“. Die auf die Ahnengüter Berechtigten wurden innerhalb des Kreises der ungeteilten Familie, bzw. der mitbeteiligten Verwandten durch die Gemeinschaft der Abstammung des Rechts (*communio sanguinis et communio iuris*) verbunden. Die Mitglieder der ungeteilten Familie sind die Eltern und die Kinder oder nach dem Tode des Vaters: die in Hinsicht der Zukunft zusammenbleibenden und ihr Gut bewirtschaftenden Geschwister, samt ihren Familienmitgliedern. Die mitbeteiligten Verwandten (*fratres condivisionales*) sind diejenigen, die die Abstammung von einem gemeinsamen Ahne und die einstmalige Gütergemeinschaft noch in Evidenz halten. Die Mitglieder der ungeteilten Familie sind Miteigentümer des Gesamtgutes (*condomini*), die die Nutzen jenes gemeinsam genießen und die die nicht aus Eigenschuld herrührenden Schäden gemeinsam tragen. Es ist charakteristisch, daß selbst der Vater nicht als ein alleiniger Eigentümer und seine Söhne nicht als alleinige Anwärter qualifiziert werden, weil sie einander in den in der Rechtsordnung bestimmten Fällen zur Aufteilung des Gesamtgutes zwingen können und in diesen Fällen sie auch ihre Errungenschaften zu teilen haben. Das Oberhaupt der ungeteilten Familie ist der Vater oder nach seinem Tode der älteste Bruder, dessen Aufgabe ist, das Gesamtgut zu verwalten. Er verfügt aber darüber nicht frei, kann damit ohne das Einverständnis der Berechtigten nicht alles tun.

Die Art und Weise der Teilung des Gesamtgutes war die sog. Teilung (*divisio*), die auf Grund einer gegenseitigen Vereinbarung oder auf königlichen, bzw. großrichterlichen Befehl vorkam. Der Vater vermochte die Teilung durch Gerichtsverfahren u. a. dann zu erzwingen, wenn sein Sohn Hand an die Eltern (an ihn oder an seine Mutter) legt, wenn dieser seine Eltern mit einer Straftat beschuldigt, die weder gegen den König noch gegen das Land gerichtet war (*nota infidelitatis*) und auch wenn der Sohn eine verschwenderische Lebensweise führt. Der Sohn kann die Teilung auch erzwingen, falls der Vater das Stammvermögen (Ahnengut) verschwendet, wenn er dessen Verwaltung vernachlässigt, das Recht der Hauszüchtigung unbegründet grausam ausübt oder er ihn eine Straftat zu begehen erzwingt, sowie wenn der Vater nach der Erreichung der Volljährigkeit seines Sohnes ihn in seiner Eheschließung verhindert. Anlässlich der Teilung, die typisch nach dem Tode des „Eigentümers“ geschieht, werden alle zum Gesamtgut gehörenden Mobilien und Immobilien ins Inventar aufgenommen. Die Mobilien, miteinbegriffen auch den geldvertretenden Pfandbesitz, wurden zwischen den Söhnen, Töchtern und der Witwe in gleiche Teile verteilt. Aus den Grundstücken haben aber, in gleichem Verhältnis, nur die Söhne einen Teil erhalten. Die Söhne nahmen vom Mobiliareigentum die Kriegsausrüstung und den Sigelring des Verstorbenen und die Witwe die Equipage, die Kutschenpferde, die Festkleider und den Verlobungsring ihres Gatten noch vor der Teilung bekommen. Das Vaterhaus stand zusammen mit seinen Zubehören dem kleinsten Sohne zu. Aber dieses wurde auch in seinen Erbteil eingerechnet, wenn die Gebrüder sich aus dem gemeinsamen Vermögen keine neuen entsprechenden Häuser

bauen konnten. Die Familiendokumente blieben gemeinsam unter der Bewahrung des ältesten Bruders, wie sie — als ein Kompossessorat (*compossessoratus*) — die unter gewissen Umständen unteilbaren oder für einen der Teilnehmenden nur nachteilig teilbaren Regalien (Schenkonzession, Akzisen, Fährre, Marktrecht), sowie das Forstrecht, Weiderecht auch gemeinsam genossen. Die Teilung hatte sehr wesentliche rechtliche Wirkungen: das aufgeteilte Landgut wurde zu einem Ahnengut, selbst wenn es früher ein erworbenes dem Berechtigten zur freien Verfügung stehendes Gut war. Die mitbeteiligten Verwandten haben eine gegenseitige Erbberechtigung erworben, so daß im Falle des Aussterbens der Linie einer der Parteien die Linie der anderen auch darin erbte. Aber der Erbteil der anderen Partei konnte keineswegs durch Ersitzung erworben werden. Als Haftpflichtige hätten sie für den aus dem gemeinsamen Vermögen stammenden Teil das Eigentumsrecht voneinander auch in einem Prozeß zu verteidigen.

Das Verfügungsrecht des „Eigentümers“ des Ahnengutes ist, aus seiner Qualität als Miteigentümer folgend, sehr beschränkt. Er konnte das Ahnengut in einem Rechtsgeschäft unter Lebenden mit Perennalfassion (*fassio perennalis*) nur aus einem notwendigen (*necessaria*) oder vernünftigen (*rationabilis*) Grund veräußern. Wenn das Bestehen dieser Gründe von einem der mitbeteiligten Verwandten behauptet wurde, hat das Gericht entschieden. Aber selbst im Falle der vernunftmäßigen Veräußerung konnte der Ahnengut erst nach der Anbietung den mitbeteiligten Verwandten entäußert werden, da diese Vorkaufsrecht hatten. Die Anbietung sollte auf gerechtem Weg, schriftlich geschehen, so daß den mitgeteilten Verwandten in der Erbfolge außer der Verkaufsabsicht auch die Bedingungen des Verkaufs mitgeteilt werden sollten. Die mitbeteiligten Verwandten, die dem Veräußerer unbekannt waren, sollten in der Komitatsversammlung aufgerufen werden, um von ihrem Vorkaufsrecht Gebrauch machen zu können. Das Schweigen des mitbeteiligten Verwandten wurde nach den der Anbietung folgenden 15 Tagen als eine Zustimmung der Veräußerung behandelt. Der dessen Antrag vom Veräußerer verworfen wurde, konnte einen Prozeß einleiten um die Veräußerung ungültig erklären zu lassen. Bei der Veräußerung des Ahnengutes sollten die mitbeteiligten Verwandten nicht aufgerufen werden, wenn die Veräußerung aus einem notwendigen Grund oder zugunsten jemandes mit Vorkaufsrecht geschah, wenn sie in Tausch eines Gutes ähnlichen Wertes oder als die Entlohnung treuer Dienste, sowie — im Falle eines auf ein Ahnengut bezüglichen Prozesses zweifelhaften Ausganges — für den dort erreichten Ausgleich geschah. Falls ein mitbeteiligter Verwandte die Veräußerung auf irgendwelchem Grund gerichtlich ungültig erklären lassen konnte, konnte er das Gut mit der Erstattung des Verkaufspreises und der (notwendigen, nützlichen) Investitionskosten ablösen. Das Ahnengut sollte auch im Falle der Verpfändung den mitgeteilten Verwandten angeboten werden, da im ungarischen feudalen Recht — aus Mangel an Hypothek — das Grundstück, als Faustpfand (*pignus*), aus den Händen des Pfandschuldners in die Hände des Pfandgläubigers geriet. Wenn die Anbietung unterblieb, konnten die Mitbeteiligten den Pfandvertrag in einem Prozeß ungültig erklären lassen, womit dessen Bedingungen auf sie übertragen wurden. Dem Landesrecht nach hatte der „Eigentümer“ über sein Ahnengut auch kein Recht zur Errichtung eines Testaments, die Regel ist die gesetzliche Erbfolge, deren Grundprinzipien die Folgenden sind: Das Vatergut fällt den vom Vater Abgestammten und das Muttergut den von ihr Abgestammten an (*pa-*

terna paternis, materna maternis). Zuerst erben die *Deszendenten*, dann die *Aszendenten* bis zum ersten Erwerber auf und, wenn es keine solchen gibt, dann erben die ebenfalls bis zum ersten Erwerber gerechneten mitgeteiligten *Seitenverwandten*. Der Verwandte näheren Grades schließt den entfernteren Verwandten aus der Erbfolge aus, ebenso wie im Rahmen der Seitenerbfolge die näheren Verwandten, die Seitenlinie, deren Mitglieder sich im Ahnengut später teilten, die fernerer Verwandten ausschließen. Von den Mobilien und erworbenen Gütern erben die Söhne und Töchter einen gleichen Teil, zum ersten Mal *per capita*, später *per stirpes*. Aber in Grundstücken und *in natura* (nicht in Geld!) erbten die Töchter nur vom Muttervermögen, bzw. von den für beide Geschlechter gegebenen Donationsgütern und gekauften Landgütern, wenn von dem ersten Erwerber diese nicht allein auf Männer beschränkt wurden. Schließlich konnten alle Töchter kollektiv erben, unter dem Titel „*Quartalitium*“ (*Töchterviertel*), aber nur einmal, in dem ohne Geldzahlung ausschließlich der männlichen Linie gegebenen Donationsgut, wenn die Töchter mit der Zustimmung ihres Vaters oder ihrer Brüder einen landgutlosen Adligen oder einen Hörigen heirateten.

II.

Das Verfügungsrecht des Eigentümers wurde auch durch das *Donationssystem* beschränkt, weil in den Donationsgütern (*bona donationalia*) auch das Recht des Fiskus teilhaftig war (*fiscalitas*), im Gegensatz zu den gekauften Gütern (*bona emptitia*). Ein Donationsgut war dasjenige, womit der „Eigentümer“ vom König oder vom Palatin belehnt wurde. Der König konnte die Adligen und die Unadeligen, mit gewissen Ausnahmen (nämlich die Ausländer vor ihrer Einbürgerung, die Kleriker, die Städte), mit einem Gut von welcher Größe auch selbst mehrmals belehnen, der Palatin aber nur Adelige, belehnend dieselbe Person mit einem Vermögen von einer höchstens 32 Fronhof-Größe, als eine reine Donation, mit einem Gut, das *de facto* und nicht nur rechtlich (*de iure*) auf die heilige Krone zurückfiel. Es wurde als eine reine Donation (*donatio pura*) qualifiziert, die der Donatar ausschließlich als Belohnung der Verdienste gab. Die gemischte Donation (*donatio mixta*), wobei der Donatar zu seinen Verdiensten auch Geld zahlte, unterschied sich von der Vorigen. Diese Donation tarnte eigentlich einen Kaufvertrag. Wenn der Donatar das Donationsgut mit einer mit hängendem Siegel beglaubigten Urkunde (*privilegium*), aus einem an die Krone tatsächlich schon zurückgefallenen Landgut erhielt, so war die Donation vollständig (*donatio perfecta*). Wenn er aber ein solches Gut mit Patent bekam, das noch nicht in den Händen des Königs war, nur rechtlich an die Krone zurückfiel, qualifizierte sich die Donation als ein aus fremden Händen (*de manibus alienis*) gegebenes, das der Donatar im Prozeßwege erwerben konnte. Im Prozeß sollte der Donatar den Rechtstitel anrufen, worunter das Gut an die Krone zurückgefallen war und auch den Rechtstitel, worunter er selber es bekam.

Es gestalteten sich mehrere Rechtstitel der Donation (*tituli donationis*): das Ableben ohne Hinterlassung von Nachkommen, der Hochverrat, das königliche Recht, die neue Donation und die verschiedenen Fälle der königlichen Einwilligung. Das Ableben ohne Hinterlassung von Nachkommen (*defectus seminis*) kam vor, wenn der Donatar ohne im Donationsbrief mit Erbschaftsanspruch

bekleideten Nachkommen starb. Der Hochverrat (*nota infidelitatis*) ist die Begehung eines so schweren Verbrechens, der mit Tod zu strafen und vom Zeitpunkt der Begehung ab mit Vermögensverlust verbunden war, in der Beziehung *de facto* des ganzen Vermögens des Verübers. Die Wirkung des Vermögensverlustes erstreckte sich aber auf die mit ihm gemeinsam besitzenden schuldlosen Angehörigen nicht: ihr Anteil sollte vor der Konfiskation diejenigen ausgegeben werden. Das königliche Recht (*ius regium*) ist der Inbegriff des Erlöschens des im Donationsbrief mit Erbschaftsanspruch bekleideten Nachkommen und des Hochverrats, worauf man sich deshalb beruft, weil jenseits der Verjährungsfrist der Adelsgüter (32 Jahre) bis zur Verjährungsfrist der königlichen Rechte (100 Jahre) rückwirkend der Donatar beweisen konnte, daß bei irgend einem der vorigen Eigentümer ein Ableben ohne Hinterlassung von Nachkommen oder ein Hochverrat erfolgte. Die neue Donation (*nova donatio*) bezog sich auf Güter, die zwar im Besitz und Eigentum des Donatars waren, der Donatar aber sein Eigentumsrecht mit keinem Dokument beurkunden konnte, und wenn man nur Ersitzer war, u. a. mit neuer Donation das Eigentumsrecht verschaffen konnte, weil die Ersitzung im ungarischen feudalen Recht nicht das Verschaffen des Eigentumsrechts ergab: es konnte nur durch eine Einrede im Prozeß darauf berufen werden. So z. B. auf die königliche Einwilligung (*consensus regius*) darin oder auf den königlichen Verzicht darauf, daß das königliche Donationsgut vom letzten legalen Gutsbesitzer (*deficiens*) an die Krone zurückfällt, bzw. daß der König die Verfügung darüber bestätigt.

Die Donation geschah mit einem Donationsbrief, womit gewisse traditionelle Klauseln ausgestaltet wurden. Solche waren die Folgenden: *salvo iure alieno*, wonach die Donation stattfindet, ohne daß anderen eine Kränkung zugefügt wäre; *praemissis sic, ut refertur et se habentibus*, d. h. die Donation ist nur gültig, wenn die vom Bewerber der Donation vorgetragenen Tatsachen der Wirklichkeit entsprechen und das Landgut auf Grund des Ablebens ohne Nachkommen oder des Hochverrats an die Krone zurückfiel. Das wichtigste war die *clausula iurium declarativa*, die den Donatar und die in seinem Gut Erbenden aufzählte. Mehrere Varianten dieser Klausel waren bekannt, wonach: a) nur die männliche Linie, b) die männliche und weibliche Linie unterschiedslos, c) die männliche Linie und die weibliche Linie des letzten Mannes, d) nur die männliche Linie erwerben konnten, daß nach derer Aussterben der Fiscus den im Donationsbrief bestimmten Betrag der weibliche Linie bezahlen sollte, e) der letzte Manneserbe erhielt ausnahmsweise ein freies Verfügungsrecht und f) schließlich konnten auch die Brüder und ihre Erben zu Erben werden.

Der Donatar als erster Erwerber konnte die im Donationsbrief bestimmte Erbfolgeordnung verändern aber nur ohne der Krone ein Unrecht anzutun. So z.B. konnte er in den der männlichen Linie gegebenen Landguten auch die weibliche Linie zu Erben machen oder er konnte die Töchter aus den für beide Geschlechter Verliehenen ausschließen. Es war sogar auch nicht ausgeschlossen, daß er einem seiner Söhne mehr nachlasse als einem anderen. Wenn aber der im Donationsbrief bestimmte letzte Erbe starb, das Landgut unabhängig vom Willen des ersten Erwerbers an die Krone zurückfiel. Es waren im Besitz des der männlichen Linie gegebenen Landgutes aus dem Willen des ersten Erwerbers vergebens noch Erbinnen, die Krone konnte ihr Recht auf das Zurückfallen des Gutes anwenden. Es war der erste Erwerber,

der berechtigt war, die gesetzliche Erbfolge zu verändern. Übt er aber diese Berechtigung nicht aus, so konnten seine Rechtsnachfolger von diesem Recht nicht mehr Gebrauch machen, weil das Landgut in ihren Händen schon zu einem Ahnengut wurde.

Wie gesehen, konnte mindestens der erste Erwerber die Erbfolgeordnung vorläufig verändern. Wenn aber der Donatar oder sein Nachfolger den im Donationsbrief bestimmten Erben zum Nachteil der Krone ausdehnen wollte, konnte er dies nur mit der Zustimmung des Königs tun. Bezüglich des Donationsgutes sollte der König um seiner Zustimmung zur Legitimierung des außerehelichen Sohnes nicht durch nachfolgende Ehe (*legitimatio per rescriptum principis*) geboten werden, sowie auch zur Annehmung jemandes an Sohnes oder Bruders statt (*adoptio filialis, fraternalis*). Das Letztere ist dem Wesen nach ein von den zwei interessierten adeligen Parteien um Zustimmung dem König unterbreiteter Erbvertrag. Es sollte auch eine Zustimmung des Königs zur Präfektion (*praeffectio*), im Sinne deren die Tochter so erbt, als ob sie ein Sohn wäre, und die Gründerin einer neuen adeligen Familie wird. Ihre Kinder werden als Adelige geboren, selbst wenn ihr Vater kein Adeliger ist. Und die königliche Zustimmung ist notwendig auch zur freien Errichtung eines Testaments. Die Wirkung von allen diesen war grundsetzlich davon abhängig, daß demjenigen, der die königliche Zustimmung durchgesetzt hatte, kein männlicher Erbe geboren wird, daß er keine erbberechtigten mitbeteiligten Verwandten hat und keinen Hochverrat begeht. Der „Eigentümer“ verfügte nicht frei über sein Donationsgut nicht nur im Falle seines Todes sondern auch unter Lebenden. Nur derjenige, der vor dem Erlöschen seiner Familie stand (*deficiens*), konnte das Donationsgut verkaufen, aber auch er sollte dazu die königliche Zustimmung erwerben.

III.

Bevor wir auf die Besprechung der aus dem Verhältnis zwischen Grundherr und Hörige stammenden Eigentumsgebundenheiten übergehen würden, gedenken wir hier nebenbei des Rechtsinstituts des Fideikommisses (*fideicommissum*), das in der Zeit des Feudalismus wegen des Systems der Avitizität verhältnismäßig in kleinem Maße aus den österreichischen Kronländern auch in Ungarn verbreitet war. Das Fideikomiß war ein unveräußerlicher und unbelastbarer Grundbesitz, der in einer von dem Gründer in Gründungsurkunde bestimmten Weise aber immer in einer Hand geerbt wurde. Des Erbe des Fideikommisses konnte das Vermögen nur benutzen, aber weder verkaufen, noch verpfänden. Er würde es so nämlich verlieren, aber der nächste Erbe könnte es lastenfrei wiedererlangen. Zuerst konnten nur die Magnaten, später aber auch die Klein- oder Mitteladeligen mit königlicher Bestätigung Fideikommisses begründen, aber nur auf den erworbenen Gütern, weil die Erbfolgeordnung des Ahnengutes nicht geändert werden konnte. Hätten sie dies zu Lasten der viertelgrädig mitbeteiligten Verwandten getan, so hätten sie das Verbrechen der Verweigerung des Blutes (*proditio fraternalis sanguinis*) begangen. Die Strafe dieser Verweigerung war unter anderen der Verlust des ganzen Vermögens des Verübers zum Nutzen der Verwandten, die er beschädigen wollte. Die Gründungsurkunde sollte mindestens in der Vollversammlung des Komitats verkündet werden, auf dessen Zuständigkeitsgebiet

das Gut des Fideikommisses lag. Es kam aber auch die Landesverkündigung auf, damit die Interessierten gegen die Gründung protestieren können, bzw. die gutgläubigen Kreditgeber vorsichtig sein können.

IV.

Eine neuere Reihe der Gebundenheiten des feudalen Eigentums stammte aus dem Verhältnis zwischen Grundherrn und Hörigen. Die kurzgefaßte Vorlegung von diesen führt noch mehrere Probleme herbei als die der Avitizität oder die des Donationssystems. Dieses Problem ist hauptsächlich auf zwei Umstände zurückzuführen: 1. Das die Verhältnisse der Hörigen regulierende Gewohnheitsrecht war in vielen Beziehungen partikular, 2. es gab neben den in den eigenen Händen des Grundherrn gehaltenen Landgütern viele Arten der im Besitz des Hörigen befindlichen Länder mit verschiedenen rechtlichen Eigentümlichkeiten. Solche waren — um nur einige zu erwähnen — die urbariale Hufe, die Rodung, der Weingarten. Im allgemeinen, besaßen die Hörigen keine Weiden und Wälder, aber sie benutzten doch einige zusammen mit dem Grundherrn.

Die urbariale Hufe (*sessio, fundus colonialis*) bestand aus zwei Teilen, aus einer inneren Hufe (*sessio, fundus intravillanus*) und aus einer — damit als mit einem Grund verbundenen — äußeren Hufe (*sessio, fundus extravillanus*). Zur inneren Hufe gehörte das Haus im Dorf mit einem Wirtschaftshof und einem Garten. Die äußere Hufe bestand aus Ackerfeldern und Wiesen, deren Größe teils in verschiedenen Komitaten, teils von der Qualität des Feldes und der Ferne vom Dorf abhängig sehr verschieden war. Außer der ganzen Hufen konnten die Hörigen auch Teilhufen in der Hand halten. Aber diejenigen, die über weniger als eine Achtelhufe verfügten, waren im Sinne des Urbariums der Königin Maria Theresia schon als Inquilinen (*inquilini*) qualifiziert. Das Recht der beschränkten Benutzung der gemeinsamen Wälder und Wiesen war auch mit der Hufe verbunden. Die Rodung (*terra extirpatitia*), die der Hörige auf dem Allodialgut seines Grundherrn mit harter Arbeit ackerbar, mähbar oder zum Weinbau geeignet machte, lag außerhalb des Hufesystems. Die Höchstgrenze der möglichen Rodung war zwar nicht vorgeschrieben, aber eine allgemeine Regel war von der zweiten Hälfte des 18. Jh., daß der Hörige zur Rodung die Bewilligung des Grundherren zu bitten soll. Was die Weingärten der Hörigen anbelangt, ähnlich den Rodeländern wurden auch diese durch die Hörigen zu einem fruchtbaren Boden gemacht, mit einer sehr harten Arbeit. Diese hatten zwei Haupttypen, in der Form der zur inneren Hufe gehörenden, bzw. der nicht dazu gehörenden Weingärten. Nach den letzteren sollte entweder der die 1/7—1/10 der jährlichen Frucht ausmachende Zehent oder der im allgemeinen nach der Ausdehnung des Weingutes (Weingartens, Weinbergs) richtende und vorläufig bestimmte Weinbergzoll bezahlt werden.

Die Skizzierung der eigentumsrechtlichen Probleme des Hörigengutes könnte mit dem kurzen Satz erledigt werden, daß der Hörige kein Eigentümer ist, wenn das Leben eine oft zitierte These des Tripartitum von István Werbőczy (welches Buch als die rechtliche Bibel des ungarischen Adels rechnet), nicht überholt hätte. Diese These war: „*rusticus praeter laboris mercedem et praemium in terris domini sui quantum ad perpetuitatem nihil iuris habet: sed totius terrae proprietas, ad dominum terrestrem spectat et pertinet.*“

(Partis III. Tit. 30. § 7.) Es geschah im 18. Jh. auch, daß der Oberste Gerichtshof des Landes (*Curia regia*) in einer prinzipiellen Entscheidung, Dezision erklärte, daß ein Adelsgut nur von einem Adeligen erworben werden könne und von einem nicht-Adeligen ein solches Gut unter dem Rechtstitel der Unfähigkeit des Besitzes irgend ein Adeliger ihm im allgemeinen abzuklagen vermochte. Die Lage in der Wirklichkeit war aber nicht so einfach, weil schon aus dem weniger zitierten ersten Halbsatz des erwähnten Textes des Tripartitum auch gelesen werden kann, daß *per hoc* (d. h. unter den Erbfolgerechtsvorschriften der Hörigen) *tamen non est intelligendum, ut haereditas* (hier nicht Erbschaft, sondern Immobiliargut) *per rusticum cuiusdam legata, vel vendita, iure perpetuo a domino terrestri alienari possit*, woraus hingegen soviel herauszulesen ist, daß das Verfügungsrecht auch dem Hörigen nicht völlig fehlte. Und andere Quellen beweisen, daß auf den Hörigengütern verschiedenen Typs sowohl den Hörigen als auch den Grundherren verschiedene Verfügungsrechte zustanden.

Rechtlich war die urbariale Hufe am meisten verschänzt. Der Grundherr konnte diese Hufen seiner Hörigen nicht rechtmäßig abnehmen, er konnte sie nur dadurch „ausschätzen“, daß er sie verpflichtete, den Wert der öffentlichen Schätzung zu bezahlen (*abaestimatio sessionum*, *Enteignung*), wenn sie schuldig ungeeignet wurden, ihre öffentlichen und dem Grundherrn gebührenden Zugehörigkeiten zu besorgen, oder wenn sie ihren schweren Übertretungen zufolge nicht unter ihren Genossen bleiben konnten, sowie wenn der Grundherr mehrere erbberechtigte Kinder aber nur ein Adelshaus hatte, um neue Adelskurien bauen zu können. In den ersten zwei Fällen sollte der Grundherr den Urbarialcharakter des Grundstückes erhalten und es wiederholt in den Besitz eines Hörigen geben, sowie auch im Falle, wenn die urbariale Hufe dem Aussterben der Familie des Hörigen oder seinem Hochverrat zufolge heimgefallen oder die urbariale Hufe auf eine andere Weise freigeworden ist. Der Grundherr war berechtigt, das Urbarialgrundstück mit einem herrschaftlichen Boden gleichen Wertes (Ertrags) auszutauschen, seinen Hausbedarf auf Grund seines Vorkaufsrechts aus den auf Verkauf angebotenen Produkten seines Hörigen zu befriedigen und die im Urbarium bestimmten Geld-, Frucht- und Arbeitsleistungen einzutreiben. Demgegenüber konnte der Hörige auf seiner urbarialen Hufe frei wirtschaften, mit der Ausnahme der Bergprodukte die Früchte seines Grundstückes genießen. Aber er konnte einen Anbauzweig nicht in einen anderen umbilden, z. B. das Ackerfeld in eine Wiese. Er konnte mit der Zustimmung des Grundherrn seine urbariale Hufe einem anderen, der die grundherrlichen Lasten unternimmt, verkaufen. In diesem Fall waren die Gegenstände des Kaufs: das Haus, seine noch keinen Nutzen tragende Arbeit und seine in ihrem Wert dauerhaften Investitionen. Es stand ihm auch zu — wenn er ein Erwerber oder kinderlos (*deficiens*) war — ebenso mit der Zustimmung des Grundherrn auch ein Testament zu errichten. Wenn aber die urbariale Hufe als ein Ahnengut galt, konnte er darüber nicht verfügen, ja sogar im Falle mehrerer Erben, bestimmte der Grundherr denjenigen von ihnen, der die urbariale Hufe mit der Verpflichtung der Befriedigung der anderen bekommen soll.

Die rechtliche Lage des Rodeackers hat sich von der des Urbarialgrundstückes in vielem unterschieden und selbst unter den einzelnen Rodungen entstanden bedeutende Unterschiede. In der Gestaltung des rechtlichen Schicksals der Rodungen konnten wir drei Haupttendenzen beobachten: Sie wurden 1.

Allodialwirtschaften, d. h. grundherrliche Eigenwirtschaften, 2. urbariale Hufen oder 3. bewahrten ihren Rodung-Charakter. Über das in eigene Behandlung genommene, zu einer Allodialwirtschaft gewordene Rodung konnte der Grundherr ohne Hinsicht auf ihre Hörigen frei verfügen, die in eine urbariale Hufe einverleibte Rodung teilte sich an derer Schicksal, aber über die ihren Rodung-Charakter bewahrenden Länder haben sowohl der Grundherr, auf dessen allodialen Wirtschaften die Rodungen entstanden, als auch der Hörige freier verfügt als über die urbarialen Hufen. Dem Urbarium nach konnte der Grundherr aus den nicht-genehmigten Rodeländern oder aus denen, die nicht vom Anfang an zum Unterhalt des Hörigen notwendig waren, den Ausreuter jederzeit „ausschätzen“ lassen, ja sogar konnte er die gegen seinen Verbot herbeigeführten Rodungen — ohne Schüttzungsgeld zu zahlen — konfiszieren. Die Gesetzgebung in 1836 veränderte in dieser Hinsicht nur soviel, daß sie für die Zukunft nicht nur die unentgeltliche Wegnahme trotz dem Verbot, sondern auch der ohne Erlaubnis herbeigeführten Rodung genehmigte. Wenn aber seit dem Beginn der Benutzung der Rodung schon drei Jahre vergingen, hatte das Gesetz die Wegnahme der nicht-verbotenen und nicht-erlaubten Rodungen von Schätzungsgeld abhängig gemacht. Was dieses Geld anbelangt, neben dem Gegenwert der auf die Rodung aufgewandten Arbeit enthält dieses alle Investitionen und — wenn die Rodung in Verkehr gebracht wurde — auch die Differenz, die sich zwischen der Schätzung der Arbeit und dem Verkaufspreis zeigte. Gemäß den Gesetzen i. J. 1836 sollte der Grundherr in der Rodungserlaubnis auch den Betrag angeben, den der Arbeitnehmer für seine Arbeit erhält. Wenn er dies versäumt, ist das Zurückkaufen der Rodung mit der Ausschließung des Weges vor Gericht nur auf Grund einer freien Verhandlung möglich. Für die Entgeltung der Mehrrechte des Grundherrn konnten die Hörigen — von den urbarialen Hufen abweichend — ihre Rodungen ohne die Bewilligung des Grundherrn frei — im Falle des Kaufgeschäfts um einen von der Qualität des Ackers, bzw. um einen von Angebot und Nachfrage abhängigen Preis utereinander zu veräußern, ausgenommen wenn der Grundherr die bewilligungslose Veräußerung ausdrücklich verbot.

Die Rechtslage des *Weingartens der Hörigen* ist sehr ähnlich der Rodung mit dem bedeutenden Unterschied, daß dieser im Gegensatz zur Rodung im allgemeinen weder als eine urbariale Hufe noch als eine unzweideutige Allodialwirtschaft angesehen wurde. Der Hörige konnte auch aus dem Weingarten „ausgeschätzt“ werden, falls er die dem Grundherrn gebührenden Leistungen verrichtet hatte, oder das Land mindestens zwei Jahre lang nicht oder nur nachlässig bearbeitete — aber schon dem Tripartitum nach nur gegen die Auszahlung des dem Marktpreis entsprechenden billigen Schätzungsgeldes (*aestimatio condigna*). Es war auch keine Pflicht der Grundherren — mit der Ausnahme der zur urbarialen Hufe gehörenden Weingärten — den von Hörigen mit „Ausschätzung“ weggenommenen Weingärten einem anderen Hörigen zu übergeben. In der Praxis haben sie aber gegen die Auszahlung des Schätzungsgeldes typischerweise dies getan. Die Weinbauern konnten hingegen ihre Weingärten frei veräußern, im allgemeinen ohne die Bewilligung des Grundherrn. Vielerorts stand aber den Verwandten und nach diesen den Nachbarn das Recht des Vorkaufs zu.

Als eine *Zusammenfassung* mögen wir die bedeutendsten Charakterzüge den ungarischen feudalen Eigentums in den Folgenden festsetzen: a) in Ungarn — wenn wir von den städtischen Rechten nicht sprechen — bestand kein Eigentum im Sinne des römischen oder des modernen Rechts, b) der Besitz (*possessio*) und das Eigentum (*dominium*) verschmolzen sich in sehr hohem Maße und c) der adelige Eigentümer hatte ein, dem Wesen nach unbeschränktes Verfügungsrecht über seine Liegenschaften prinzipiell nur dann, wenn diese als erworbene, nicht-donationsartige und die von Allodialwirtschaft-Natur qualifiziert wurden.

LITERATURVERZEICHNIS*

- Corpus Juris Hungarici*. Magyar törvénytár. (Ungarische Gesetzsammlung.) Red.: Márkus, Dezső. (1. Bd.) Werbőczy, Stephanus: *Tripartitum* opus juris consuetudinarii inclyti Regni Hungariae (1. Aufl. Viennae 1517), (2. Bd.) 1000—1526., (3. Bd.) 1526—1608., (4. Bd.) 1608—1657., (5. Bd.) 1657—1740., (6. Bd.) 1740—1835., (7. Bd.) 1836—1868. jährliche Gesetze, (8. Bd.) 1540—1848. jährliche siebenbürgische Gesetze. Budapest 1896—1901.
- Csaplovics, Joannes: *Manuale legum urbarialium anni 1836*. Viennae 1837.
- Csaplovics, Joannes: *Problemata juridica, seu Quaestiones in causis, per excelsum Curiam Regiam, Anno 1777. et sequ. revisis, pro et contra ventilatae*. Posonii 1814.
- Csausánszky, Joannes: *Extractus synopticus punctorum, et paragraphorum benigni urbarii*. Posonii 1807.
- Csepcsányi, Thomas: *Extractus juris hungarici summarius pro usu privatorum*. Pestini 1829.
- Demien, Antonius: *Dissertatio ... ex iure hungarico de eo: An pater liberos suos per testamentum simpliciter excludere possit?* Tirnaviae 1776.
- Ege, Josephus: *Compendium benigni urbarii et editarum eatenus altissimarum resolutionum*. Sopronii 1821.
- [Fleischhacker, Joannes]: *Institutiones juris hungarici, praemissis ejusdem historia, ac prolegomenis, tres in libros divisae*. Posonii 1792. 2. Aufl. 1975.
- Frank, Ignatius: *Novum supplementum principiorum juris civilis hungarici, continens addenda et corrigenda ex decretis ann. 1830. et 1836*. Pestini 1837.
- Frank, Ignatius: *Principia juris civilis hungarici*. 2 Bde. Pestini 1829.
- Frank, Ignatius: *Specimen elaborandum institutionum juris civilis hungarici*. Continens: I. Praecognita; II. Doctrinam de donatione regia. Cassoviae 1823.

* Die ausschliesslich ungarisch-sprachigen Werke, auch diejenigen, die nur mit einer weltsprachigen Zusammenfassung ganz geringen Umfanges versehen sind, wurden in dieser Liste nicht aufgenommen.

- Georch, Elias: Jus patrium. 3 Bde. Posonii 1807—1810. 2. Aufl. 1817.
- Grusz, Antonius: Compendium juris privati hungarici. Pestini 1818. 2. Aufl. 1837.
- Hirsch, Michael: Dissertatio ... de donatione regia in Hungaria. Budae 1780.
- Husztly, Stephanus: Jurisprudentia practica seu commentarius novus in jus hungaricum. 3 Bde. Budae 1745., Agriae 1748., 1758., 1760., Tirnaviae 1766., Agriae 1778., 1794., 1795.
- Jung, Johann: Darstellung des ungarischen Privatrechts. 5 Bde. Wien 1818—1819. 2. Aufl. 2 Bde. 1827.
- Kelemen, Emericus: Historia juris hungarici privati. Budae 1818.
- Kelemen, Emericus: Institutiones juris privati hungarici. 3 Bde. Pestini 1814. 2. Aufl. Budae 1818.
- Kolosváry, Sándor—Óvári, Kelemen: *Corpus Statutorum*. 5 Bde. Budapest 1885—1904.
- Kövy, Alexander [mehrmal namenlos]: Elementa jurisprudentiae hungaricae. Cassoviae—S. Patakini 1800, 1804, 1807, 1814, 1817, 1823, 1830, 1835.
- Kövy, Alexander: Summarium elementorum jurisprudentiae hungaricae. S. Patakini 1822.
- Madarassy, Joannes: Summaria adumbratio institutionum juris hungarici privati. Agriae 1833.
- Mailáth, Johann: Das ungarische Urbarialsystem, oder des Grundherrn und des Bauers Wechselverhältniss in Ungarn. Pesth—Leipzig 1838.
- Markovics, Joannes: Adumbratio historiae juris hungarici privati. Budae 1826. 2. Aufl. 1829.
- [Markovics, Joannes]: Epitome institutionum iuris hungarici privati. Budae 1819. 2. Aufl. 1822. 3. Aufl. 1829.
- Molnár, Stephanus: Sententiae excelsae Curiae Regiae. Pestini 1823—1831.
- Murarik, Antal: Az ösiség alapintézményeinek eredete. (Zusammenfassung: Herkunft der Aviticität, des Verbotes der Vermögensäußerung im ältesten ungarischen Recht. 210—225. S.) Budapest 1938.
- Nittray, Matthias: Dissertatio ... de eo, quid feudum inter, et regiam, quae in Hungariae Regno obtinet, donationem conveniat, aut intersit? Budae 1780.
- Pauly, Carolus: Constitutio rei urbarialis Regni Hungariae. Viennae 1817.
- Pfahler, Carolus: Jus georgicum Regni Hungariae. Viennae 1820.
- Planum Tabulare, sive decisiones Curiales. Posonii 1800.
- Preyer, Johann Nep.: Des ungarischen Bauer's früherer und gegenwärtiger Zustand, nebst einer Darstellung der Folgen und Wirkungen desselben. Pesth 1838.
- Revesz, Laszlo: Der osteuropäische Bauer. Seine Rechtslage im 17. und 18. Jahrhundert unter besonderer Berücksichtigung Ungarns. Bern 1964.
- Sarlós, Márton: A magyar jobbágytelek tulajdonjogi viszonyai 1848 előtt. (Résumé: Les rapports de propriété des tenures serviles en Hongrie avant 1848. 24—26. p.) Acta Fac. Pol.—Jur. Univ. Sc. Budapestiensis ... Tom. I. Fasc. 1. Szeged 1959.
- Széchenyi, Stephan: Kreditwesen. Pest 1830.
- Szlemenics, Paulus: Elementa juris hunugarici civilis privati. 2 Bde. Posonii 1819.
- Szlemenics, Paulus: Elementa juris hungarici judicarii civilis. 4 Bde. Posonii 1829. 2. Aufl. 1837.

- Tárkány Szűcs, Ernő*: Vásárhelyi testamentumok. (Zusammenfassung: Die Testamente von Vásárhely. 442—447. S.) Budapest 1961.
- Das *Urbarialgesetz* des letzten Ungarischen Reichstags historisch erläutert; oder Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft des ungarischen Bauern in seinem Verhältnisse zur Grundherrschaft. Leipzig 1838.
- Varga, J(ohannes)*: Typen und Probleme des bauerlichen Grundbesitzes in Ungarn 1767—1849. Budapest 1965.

A. F. CESARINO JUNIOR*

Code latino-américain de droit international privé du travail**

1) — *Amérique Latine* — Pour définir l'Amérique Latine, nous citerons notre éminent Collègue, le Professeur HECTOR HUGO BARBAGELATA¹. Pour lui, au sens strict, étimologique, l'Amérique Latine est composée des 18 états, aujourd'hui indépendants, qui ont été colonisés par l'Espagne, auxquels il faut ajouter le Brésil, colonisé par Portugal et le Haiti colonisé par la France. Il n'adopte pas avec raison, le sens plus large réunissant tous les pays indépendants des trois Amériques qui se trouvent au Sud de la frontière entre les États Unis et le Mexique. Si bien que les anciennes colonies britanniques siègent dans le SELA (*Système Économique Latino-Américain*), il n'est pas possible de qualifier de latins ces pays qui, ainsi que l'ancienne colonie hollandaise (*Suriname*), ne le sont point par leurs histoire, culture et orientations juridiques et internationales, ainsi que, dans certains cas, politiques et économiques. Cuba, si bien appartienne à l'Amérique Latine, il est malaisé la rattacher encore dans ce sens à l'ensemble latino-américain après ses événements juridiques, politiques, économiques et sociaux depuis le 1er janvier 1959.

2) — *Développement économique. Les multinationales* — Dans une magnifique étude sur l'Amérique Latine à l'entrée des ans quatre-vingt², le Secrétaire Exécutif de la Commission Économique pour l'Amérique Latine dit que la région en conjoint a obtenu dans l'espace des dix ans passés et dans les années initiales de l'égal période actuel un vigoureux développement de ses forces productives, lequel a été joint à une croissante internationalisation des économies latino-américaines avec les mouvements de l'économie mondiale.

* Prof. de l'Université de São Paulo — Président de la Société Internationale de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale — Genève.

** Cette étude aborde le même thème de la conférence que nous avons prononcé le 22 octobre 1981 à la Faculté de Droit de l'Université de l'Uruguay, à Montevideo, par invitation de l'Organisation Internationale du Travail, à laquelle nous appartenions, alors, comme membre de sa Commission d'Experts dans l'Application des Conventions et Recommandations.

(1) *Introduction aux institutions de droit du travail en Amérique Latine*, Presses Universitaires de Louvain, 1980, pages 26-27. Dans ce livre, à la page 27, note 12 de la page 275, à la fin, le Professeur BARBAGELATA avait cité notre définition d'Amérique Latine dans *La integración del derecho del trabajo* (ILADTSS, Santa Fé, 1969, p. 23.).

(2) ENRIQUE V. IGLESIAS, *América Latina en el umbral de los años ochenta*, « Revista de la CEPAL », n. 9, de 1979, Santiago de Chile, pages. 15-16.

Et aussi que l'Amérique Latine s'est transformée dans une des régions plus attractives du monde pour l'activité des entreprises multinationales.³

ANIBAL PINTO⁴, Directeur de la Division de Développement Économique de la CEPAL, avec référence à une étude des Nations Unies (*Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial*), ajoute que « une proportion appréhensible des inversions directes est domaine des entreprises multinationales (« transnacionales ») ».

3) — *Intensité du mouvement de travailleurs* — La conséquence de ce développement des activités économiques internationales et surtout de cet accroissement des entreprises multinationales est, non seulement dans un pays, l'emploi d'un grand nombre de travailleurs nationaux par celles entreprises, mais aussi le travail en cet endroit de plusieurs travailleurs étrangers à son service aussi, ainsi que l'établissement de leurs agences.

4) *Solution des conflits de lois du travail* — Cet accroissement des contrats de travail avec, en chaque pays, des éléments étrangers, mène au conflit de lois du travail, c'est à dire, à l'application des règles du Droit International Privé du Travail. Cela va sans dire que ces conflits n'existent pas lorsqu'il y a, pour régler le cas échéant, des normes du *Droit Uniforme* constant des normes élaborées par l'Organisation Internationale du Travail dans les conventions internationales du travail et ratifiées par les pays-membres ou des traités internationaux applicables et qui relèvent du Droit International Public du Travail.

5) *Normes existantes de Droit International Privé du Travail (DIPT): son insuffisance et inactualité* — En ce qui regarde l'Amérique Latine les normes existantes de DIPT sont encore très réduites et plusieurs n'ont pas d'actualité. Pour démontrer cette affirmation nous irons prendre comme exemple le *Code Bustamante*, de 1928. Après cela nous citerons: a) d'autres traités interaméricains; b) des lois nationales (Constitutions et Codes Civils, Commerciaux et du Travail).

Comme elles sont Droit Uniforme et pas DIPT, les conventions internationales du travail de l'OIT ne seront pas étudiées, si bien qu'en elles se trouvent des solutions pour certains conflits de lois du travail (Cf. par exemple, sur la Sécurité Sociale les Conventions suivantes: Cs.ns. 35, sur l'assurance-vieillesse

(3) L'OIT sans définir les entreprises multinationales donne ces éclaircissements: "For the present report, it may suffice to assu me that the essential nature of the multinational lies in the fact that its managerial headquarters are located in one country (referred to, for convenience, as «the home country») while the enterprise carries out operations in a number of other countries as well (« host countries »). The degree of centralised control will vary among enterprises according to such factors as the types of economic activity in which they are engaged, the policies and practices of their managements, the particular issues on which central decisions are required, and national regulations. For one authority on the subject of multinational enterprises, presenting an over-all view of the outcome of the research undertaken by the Harvard Multinational Enterprise Project, one way of providing a definition is through « induction and inference ». He notes that they are invariably large in size, that they operate in a substantial number of countries, that they have access to a common pool of human and financial resources and that they control their widespread activities rather than serving merely as exporters or licensors of technology. (INTERNATIONAL LABOUR OFFICE, *Multinational Enterprises and Social Policy*, ILO, Geneva, ps. 3 et 4). Sur le sujet voir le magnifique livre d'un juslobariste latino-américain, OSCAR ERMIDA URIARTE — *Empresas Multinacionales y Derecho Laboral*, Amalio M. Fernandez, Montevideo, 1981. Voir surtout ps. 31, 37, 104, 107, 124, 132, 161, 164, etc.

industrie) art 13,1: "L'assurance des salariés sera régie, par la loi applicable au lieu de travail du salarié"; 36, *idem* pour les salariées des entreprises agricoles, art. 13, *idem*; 37, assurance-invalidité (industrie), art. 14,1, *idem*; 38, agriculture, *idem*; 39, assurance-décès, art. 16,1, *idem*; 40, agriculture, *idem*; 70, sécurité sociale des gens de mer, arts. 5 et 6; etc. La Convention n. 97, sur les travailleurs migrants, à l'art. 6, n. 1, prévoit un traitement aux immigrants, sans discrimination de nationalité, qui ne soit pas moins favorable que celui appliqué à ses propres ressortissants en plusieurs matières de droit du travail et de la sécurité sociale. La convention n. 143 s'occupe des migrations dans des conditions abusives et sur la promotion de l'égalité de chances et de traitement des travailleurs migrants.

6) — *Code Bustamante* — C'est la dénomination donnée par la Convention de Droit International Privé des États Américains signée à Havana, le 28 février 1928, au travail élaboré par le renommé internationaliste cubain⁵. Il a été ratifié, avec des réserves par: Brésil, Cuba, République Dominicaine, Haïti, Panama, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Salvador, Guatemala, Chile, Bolivie, Equador, Peru et Venezuela. Nous nous bornerons ici à examiner ses dispositifs concernant strictement au Droit du Travail, sans nous occuper d'autres normes d'intérêt pour le DIP en général. Il faut seulement, parmi les règles, rappeler son article 3: "Pour l'exercice des droits civils et pour la jouissance des garanties individuelles identiques, les lois et les règles en vigueur dans chaque État contractant sont considérées partagées dans les trois catégories suivantes: I — Celles qui s'appliquent aux personnes en vertu de leur domicile ou de sa nationalité et les suivent même si elles déménagent pour un autre pays, dénommées personnelles ou d'ordre public interne; II — Celles qui obligent par égal à tous ceux qui résident dans le territoire, soient ou non nationaux, nommées territoriales, locales ou d'ordre public international; III — Celles qui s'appliquent seulement moyennant l'expression, l'interprétation ou la présomption de la volonté des parties ou de quelque d'elles — nommées volontaires, supplétoires ou d'ordre privé."

En matière de travail le Code Bustamante a seulement le chapitre V, du Titre IV, *Des obligations et des contrats*, du Livre Premier, *Droit Civil International*, sur le *louage*, avec quatre articles, 196 à 199, dont seulement appartiennent au Droit du Travail: l'article 197, qui dit: "C'est d'ordre public, dans le louage de services, la règle qui empêche les contracter à vie ou pour plus d'un certain temps"; et l'article 198: "C'est aussi territoriale la législation sur les accidents du travail et la protection du travailleur". On voit qu'il y a une grande différence parmi l'inclusion du contrat de travail dans le chapitre général du "loyer" et sa dénomination aussi comme "loyer de services" et la législation actuelle du travail. On doit mentionner aussi l'article 281, du chapitre I, *Des navires et des aéronefs* du Titre III, *Du Commerce maritime*

(4) *La internacionalización de la economía mundial y la periferia* in cit. "Revista de la CEPAL", p. 58.

(5) En se référant à l'Institut Américain de Droit International a écrit l'éminent spécialiste en DIP, JÜRGEN SAMTLEBEN: "In Anlehnung an dessen Satzung bezeichnete es als eine seiner Aufgaben die Kodifikation des Internationalen Rechts. Durch die Verbindung mit der Panamerikanischen Union fanden seine Arbeiten weitreichend Resonanz; bestimmend wurde dabei der Einfluss eines seiner prominenten Mitglieder, des Kubanischen Rechtslehrers ANTONIO SANCHEZ DE BUSTAMANTE y SIRVEN. Der in Havanna 1928 von allen latein-amerikanischen unterzeichnet, Código Bustamante ist im Wesentlichen sein Werk" (*Internationales Privatrecht in Lateinamerika*, J.C.B. MOHR, Tübingen, 1979, pages 26-27).

et aérien; du Livre Secound, sur le Droit Commercial International, par lequel: "Les obligations des officiers et des gens de mer et l'ordre interne du navire se subordonnent à la loi du pavillon"; et l'article 283, du même Title par lequel: "Ce sont d'ordre public international les règles sur la nationalité des propriétaires des navires et aéronefs et des armateurs, ainsi que des officiers et de la tripulation".

7) — *Traités interaméricains* — Dans la V Réunion du Conseil Interaméricain de Juristes, El Salvador, 1965, le Prof. HAROLDO VALLADAO a proposé l'inclusion dans le Code Bustamante de plus un Livre sur le Droit du Travail International⁶. En 1973 ont été publiés les documents pour une Conférence Interaméricaine Spécialisée, parmi lesquels il y a l'inclusion d'un thème sur l'"Action à être prise pour le développement d'autres thèmes de Droit international Privé. Après une étude sur les nombreuses Conventions Interaméricaines signées après les Congrès de DIP de Montevideo, le Professeur VALADÃO arrive à la conclusion suivante: "D'ailleurs, un DIP unique en toutes ses branches pour tous les pays est une utopie égale à celle d'un Droit pour toutes les nations. Cela est encore vrai, même pour les Amériques"⁷. Il recommande comme très importants les éléments de connexion, c'est à dire, certaines circonstances directement liées au cas, que la norme de DIP emploie pour indiquer la loi compétente pour le régler⁸: territoire, nationalité, domicile, autonomie de la volonté. Le choix des éléments de connexion par le règle de DIP est fait par le législateur, sauf des dispositions internationales en vigueur. Il faut penser aussi aux limites à l'application de la loi étrangère, c'est à dire, l'ordre publique et la fraude à la loi. Ces limites classiques à l'application de la loi étrangère sont relevantes dans le DIP du Travail, donné le caractère habituel de l'accentuée impérativité de ses normes. L'ordre publique, au Brésil, est disciplinée dans l'article 17 de la Loi d'Introduction au Code Civil (Décret-loi n. 4.657, du 4 Septembre, 1942), selon lequel: "Les lois, actes et sentences d'autre pays, ainsi que quelconques déclarations de volonté, n'auront pas d'efficacité au Brésil, lorsqu'elles seront offensives à la souveraineté nationale, à l'ordre publique et aux bonnes moeurs". Dans le DIP brésilien général il n'y a pas de texte spécifique contre la fraude à la loi, laquelle doit être comprise comme offense à l'ordre publique. Pour le DIP elle est comprise dans les articles 9 e 444 de la CLT (*Consolidation des Lois du Travail*, c'est à dire, Code du Travail). Et l'article 203 du Code Pénal punit comme crime "frustrer moyennant fraude ou violence droit assuré par la législation du travail".

Il faut dire ici que le Prof. VALLADÃO a été en 1964 l'Auteur, au Brésil, de l'avant-projet de Loi Générale pour l'Applications des Normes Juridiques, transformé en 1971 dans le Projet de Code de l'Application des Normes Juridiques. Dans l'art. 62 et son paragraphe unique (dans le Code, 63 e § unique) du premier il a proposé pour les *Relations de Travail*: "Aux relations

(6) *Son Direito Internacional Privado*, Freitas Bastos, Rio, 1980, vol. I, page 202.

(7) *Oeuvre citée*, page 203.

(8) *Idem*, page 264. Ils sont appelés: en allemand, *Anknüpfungspunkt*; en français, *circonstances ou points de rattachement*; en italien, *momenti di collegamento ou criteri*; en anglais, *points of contact or connecting factors*; en espagnol, *puntos de conexión*. Ils s'originent de situations personnelles ou réelles *étranges* au forum, concernant à individus étrangers (non nationaux) ou non domiciliés ou non résidents, à choses, faits ou actes réalisés en territoire étranger, d'où la nécessité pour le DIP de les juger pour résoudre des conflits entre la loi étrangère à laquelle ils peuvent être soumis et la *lex fori*, soit dans la jouissance (condition), dans l'exercice ou dans la reconnaissance (droit acquis).

de travail initiées, exercées ou conclues en territoire brésilien s'appliquent les lois brésiliennes relatives à droits, avantages et garanties minimales de l'employé — si tels droits dépendent de délai d'activité de l'employé, sera aussi computed le temps d'elle écoulé à l'Étranger”.

Dans la présentation du livre déjà cité de JÜRGEN SAMTLEBEN les éditeurs affirment que la codification du DIP moyennant Traités internationaux a atteint il y a 50 ans en Amérique Latine un point culminant avec l'entrée en vigueur du Code Bustamante. Il est en vigueur actuellement en 15 États et il contient une vaste réglementation du Droit International Civil, Commercial, Criminel et de la Procédure. Ses déterminations sont aussi toujours considérées comparativement dans les discussions européennes. Dans la pratique latino-américaine il n'est pas appliqué seulement comme traité, mais il sert au delà en maints pays comme source subsidiaire pour le DIP national. Aussi les présents travaux des Conférences Spécialisées pour le DIP dans le cadre de l'Organisation des États Américains doivent être vus avec ce fondement. Avec base dans la pratique contractuelle d'un demi siècle il montre au même temps un particulier et clair exemple des possibilités et des limites de l'uniformisation du DIP au moyen des conventions internationales.

Dans la préface l'Auteur rappelle qu'avec les Conférences Spécialisées pour le DIP (Panama, 1975, Montevideo, 1979), après des années de stagnation, le mouvement international pour la codification a pris un nouveau développement. Les fondements de leurs discussions sont les grandes codifications lesquelles jusqu'aujourd'hui déterminent décisivement le DIP interaméricain: le Traité de Montevideo de 1880/90 et le Code Bustamante de 1928. Avant tous le dernier a trouvé en Amérique Latine ample propagation. L'état présent du DIP, interaméricain, son importance pour le droit national es États contractants et ses perspectives futures sont l'objet de la recherche du livre, *Internationales Privatrecht in Lateinamerika*.

8) — *Code International du Travail* — L'OIT a réuni les conventions et recommandations internationales du travail adoptées de 1919 à 1955 dans un livre qu'elle a nommée *Code International du Travail*. Nous avons déjà dit que même les conventions, pourtant étant des normes obligatoires pour les pays membres de l'OIT qui les ont ratifiées, ne constituent pas DIP, mais, au contraire *Droit Uniforme*, c'est à dire, appartiennent au Droit International Public du Travail. Maintenant, c'est à dire jusqu'à la fin de 1980, elles étaient en nombre de 153 conventions et 162 recommandations. Il est donc tout à fait en retard, et on parse à l'OIT de sa prochaine actualisation.

9) — *Nécessité de normes spécifiques actualisées et codifiées* — EFREN CORDOVA, Chef du Service de Droit du Travail et des Relations de Travail de l'OIT, latino-américain lui-même, est un des plus autorisés experts en Droit Latino-américain du Travail. Il est l'auteur de plusieurs et précieux monographies sur le sujet, parmi lesquelles nous avons choisi deux pour servir de base à la conclusion de notre travail: *Possibilités de harmonisation de la législation latinoaméricaine du travail*⁹ et *The Codification of Labour Law in Developing Countries*¹⁰.

(9) En espagnol, "Revista Internacional del Trabajo", de l'OIT, vol. 92, 1975, pages 329/347.

(10) En anglais in *IX Congrès International de la Société Internationale de Droit du Travail et de la Sécurité Sociale — Rapports et Débats*, Munich, 1978, pages 817/829. Dans ce volumene on trouve de pages 878 à 886 un excellent rapport du Prof. Dr. LASZLO NAGY sur *La Codification du droit du travail en Hongrie*.

Dans le premier il rappelle que la X Conférence des États d'Amérique membres de l'OIT (Mexique, 1974) a invité le BIT à réaliser des études sur les possibilités d'harmoniser les différentes législations. En 1972 la réunion de Ministres du Travail de l'Amérique Centrale et Panama a recommandé l'unification de la législation du travail dans la région. En 1973 et en 1975 ceux du Groupe Andin ont proposé sa réforme "pour accentuer les convergences et diminuer ses différences". L'importance de cette harmonisation découle aussi de l'existence de l'Association Latino-américaine de Libre Commerce, du Marché Commun Centre Américain et du Groupe Andin. Au sujet des charges sociales il faut établir conditions de compétence semblables et garantir ainsi la libre circulation de la main-d'oeuvre. Les mouvements migratoires, les projets d'intérêt de plusieurs pays et la présence des entreprises transnationales ont aussi contribué dans le désir d'éviter des pratiques discriminatoires de faciliter les accords multilatéraux, l'égalité de traitement entre les travailleurs, la planification conveniente du coût de la main-d'oeuvre et l'établissement de relations de travail permettant une action syndicale coordonnée au delà des frontières nationales.

Les systèmes latino-américains ont été inclinés aux "formes codifiées du Droit du Travail" et MARIO DE LA CUEVA a parlé d'une "évolution propre du Droit International Américain du Travail". La Conférence du Mexique a considéré que les conventions et recommandations de l'OIT ont constitué "un efficace dénominateur commun dans le développement des différentes politiques et législations". Les conférences régionales ont contribué à "guider le développement de la législation du travail conformément à certains principes basiques applicables en général à l'Amérique Latine". Les Conférences Interaméricaines de Ministres du Travail ont produit la "Déclaration de Cundinamarca et le Plan d'Action de Caraballeda "des vrais promptuaires d'objectifs communs à poursuivre".

Sur les Codes du Travail de l'Amérique Latine dit CORDOVA: "Más allá de la distribución de capítulos y secciones, cabe destacar la vigencia en casi todos los países del mismo elenco de principios básicos que rigen las relaciones individuales de trabajo. En cuanto a las disposiciones fundamentales existe, en efecto, casi absoluta unanimidad en la aceptación de los seis principios siguientes: interpretación favorable al trabajador, irrenunciabilidad de derechos y beneficios, respeto a la libertad de trabajo, aplicación supletoria de los principios generales de equidad y justicia social, no discriminación en el acceso al trabajo o en la fijación de salarios y condiciones de trabajo y consideración de salarios y condiciones de trabajo y consideración del código como norma de orden público territorial que constituye la base mínima de los derechos conferidos al trabajador. Otros principios que aparecen también a menudo en los capítulos referentes a las disposiciones fundamentales son los de inalterabilidad de derechos en caso de substitución de patrono, responsabilidad solidaria o directa cuando se utilizan intermediarios, obligación de los funcionarios públicos de prestar asistencia a los trabajadores, prohibición de utilizar idiomas extranjeros en las relaciones de trabajo y exclusión del sector público de las disposiciones contenidas en los códigos del trabajo." Il répète ERNESTO KROTOSCHIN: "Le droit interaméricain (public et privé) contient des germes pas méprisables d'une intégration juridique et sociale" in *Derecho del trabajo y integración latinoamericana* (La Ley, Buenos Aires, 25.8.66, pag. 7).

CORDOVA est d'accord avec notre opinion selon laquelle „l'harmonisation du travail non seulement est possible, mais elle a déjà commencé à se réaliser

dans la région" (INSTITUTIO LATINOAMERICANO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL, *La integracion del derecho del trabajo*, Santa Fe, 1969, pag. 23).

En ce qui concerne les relations collectives de travail, CORDOVA reconnaît que c'est la partie du Droit du Travail plus susceptible d'être influencée par les facteurs politiques et où l'harmonisation trouverait donc des plus grands points de résistance, comme, par exemple, des conventions collectives de travail internationales.

Dans *The Codification of Labour Law in Developing Countries*, CORDOVA commence pour affirmer que les pays latino-américains et les africains francophones ont hérité d'Espagne, du Portugal et de France leur tradition juridique de Droit Romain et son penchant pour la codification.

Il parle aussi des tentatives pour la compilation des provisions légales au niveau d'un groupe de pays ou des projets d'intégration économique régionale. Il cite l'oeuvre du Centre Interaméricain pour l'Administration du Travail pour les pays du Groupe Andin (CIAT, *Derecho individual y derecho colectivo del trabajo en los paises del Grupo Andino*, Lima, 1976).

Les codes latino-américains contiennent des provisions et principes généraux, la relation individuelle d'emploi, avec des provisions sur les conditions de travail en général et pour des groupes particuliers de travailleurs ainsi que sur l'établissement, modification, suspension et termination des contrats d'emploi, et les relations collectives de travail avec des chapitres sur les syndicats et organisations d'employeurs, la négociation collective, les conflits de travail et les procès pour leur solution. Quelques Codes Latino-américains du Travail réservent un certain pourcentage d'opportunités de service pour les nationaux et contiennent des procédures pour l'embauchage d'employés étrangers. Il y a plusieurs modèles comme celui de provisions générales et spéciales combinées avec le règlement des relations individuelles et collectives de travail au contraire de celui des Philippines avec un abordage de préemploi, emploi et postemploi.

10) — *Code Latino-américain de Droit International Privé du Travail* — CLADIPT — L'exemple de la CEE — Tout ce qui a été dit ici sur le Droit du Travail matériel, surtout sur la convenance, voire la nécessité d'une certaine son unification, s'applique aussi, dans quelque mesure, au Droit du Travail instrumental, sélectif, c'est-à-dire au Droit International Privé du Travail. De la même façon qu'une codification latino-américaine de ce Droit du Travail matériel serait utile pour maintes raisons, comme celles exposées par CORDOVA à la fin de sa seconde étude au dessus resumée (l'élimination des lois inutiles superflues ou déraisonnables, de l'inconsistance, des publications et pour dissiper des ambiguïtés) la facilité de son application et l'amélioration du climat des relations travailleurs — gérance, etc. La principale est la simplification des problèmes du DIPT par l'adoption, toujours qu'il serait possible, de règles uniformes de superdroit comment on fait déjà pour d'autres branches du Droit. Il suffirait que de la comparaison des règles de DIPT actuellement appliquées dans les pays latino-américains on puisse extraire quelques-unes capables d'exclure ou, au moins, de faciliter, l'action des Tribunaux du Travail.

La possibilité de la réalisation de cette oeuvre juridique, législative, nous semble tout à fait hors de doute. Il y en a déjà quelques unes dans la législation existante sur l'Amérique Latine. Et il y a aussi déjà des suffisantes études de DIPT pour la rendre possible. Les livres de DIP des pays d'Amérique

Latine s'occupent maintenant aussi du Droit du Travail. On en pourrait citer quelques-uns. En première place nous retournons au livre de JÜRGENS SAMTLEBEN, *Internationales Privatrecht in Lateinamerika*. Il contient de page 301 jusqu' à 325 une excellente bibliographie. C'est vrai que sur le Droit du Travail (*Arbeitsrecht*) il contient seulement des références au Brésil, à Costa Rica, au Peru et, évidemment, au "Codigo Bustamante" (Voir page 336). Nous rappellerons ici seulement quelques-unes des nombreuses oeuvres citées par lui: CECILIO BAEZ, *Derecho internacional privado americano*, Asuncion, 1926; GOLDSCHMIT, *Droit international privé latino-américain*, Clunet 100, 1973; ABELNICOLAS LÉGER, *Le droit international privé en Amérique*, Port-au-Prince, 1929; LUCRECIA MAISCH VON HUMBOLDT, *Posibilidad de uniformar los sistemas de derecho internacional privado de la comunidad hispano — luso-americana*, Revista de Derecho y Ciencia Política, 1970; PASQUALE STANISLAO MANCINI — *Utilità di rendere obbligatorie per tutti gli stati sott la forma di uno o piu trattati internazionali alcune regole generali di diritto internazionale privato per assicurare la decision uniforme tra le differenti legislazioni civili e criminali*, "Il Filangieri", 1876; JOAQUIM SANCHEZ COVISA, *Codigo de derecho internacional privado*, Caracas, 1955.

Une tentative semblable à celle que nous proposons, c'est à dire, l'élaboration d'un Code Régional de Droit International Privé, a déjà commencé à être réalisée par la *Commission des Communautés Européennes*. À ce sujet dit le Professeur GERHARD SCHNORD, Directeur de l'Institut de Droit du Travail et Sécurité Sociale de l'Université de Innsbruck: "A Convention of the EC Council on the law to be applied to contractual obligations, not yet ratified, also regulates in its art. 6 international private law for contracts of employment. We can distinguish three principles: Contracts of employment are, as a rule, governed by the legal order freely chosen by the contracting parties. In the absence of contractual choice the law of that State in which the employee regularly works is applicable. Exceptions are provided for in special cases. But mandatory law operative at the regular place of work excludes the free choice of law if it grants the employee better protection than the chosen legal order. This draft convention does not apply until ratification by the Member States." (*In* R. BLANPAIN, *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Kluwer, Deventer/Netherlands, 1982, page 74, n° 43). De son avant projet de *Convention sur la loi applicable aux obligations contractuelles et non contractuelles*, seulement pour donner un exemple, nous citons ses articles 2: "Le contrat est régi par la loi choisie par les parties. — Les conditions relatives à la validité du consentement des parties quant à la loi applicable sont déterminées par cette loi. — (Toutefois, dans les relations de travail, le choix des parties ne peut en aucun cas porter atteinte aux dispositions impératives protectrices du travailleur, en vigueur dans le pays où il accomplit habituellement son travail.); 5: "À défaut de choix explicite ou implicite, les contrats de travail sont régis par la loi du pays: a) où le travailleur accomplit habituellement son travail, b) où se trouve l'établissement qui a embauché le travailleur si ce dernier n'accomplit pas habituellement son travail dans un même pays, à moins qu'il ne résulte de l'ensemble des circonstances que le contrat de travail présente des liens plus étroits avec un autre pays."; 21: "Au sens des dispositions qui précèdent, la loi d'un pays s'entend les règles de droit en vigueur dans ce pays, à l'exclusion des règles de droit international privé." (*In* OLE LANDO, BERND VON HOFFMAN et KURT SIEHR, *European Private International Law of Obligations*, J.C. B. Mohr, Tübingen, 1975, pages 221, 222 et 225).

Traits nouveaux de l'interdiction de l'aggravation de la peine dans la procédure pénale hongroise

(A) Développement historique et sphère d'application de l'interdiction de l'aggravation de la peine

I. L'interdiction de l'aggravation de la peine (*interdictio reformatio in peius*) est une institution juridique plus ou moins généralement reconnue dans les systèmes anciens et modernes de la procédure pénale. Toutefois, contenu et sphère d'application de ce principe ne sont pas complètement uniformes. Cela concerne le développement historique de l'institution aussi en Hongrie. Le principe le plus général de la réglementation dit que si le jugement n'est attaqué, en voie de recours, que par la défense, il ne peut être aggravé au fond par les juridictions supérieures. C'est à dire, l'interdiction de l'aggravation assure, pour la défense, le droit de recours sans risques.

L'institution juridique de cette interdiction s'est développée au début du XIX^e siècle dans la procédure pénale de la France¹, puis en celle de l'Allemagne et d'Autriche, et s'est répandue dans les systèmes juridiques continentaux. Elle a été mise en relation avec les principes de l'autorité partielle de la chose jugée ou *ne bis in idem*, se développant en même temps. Mais proprement dit, c'est la façon spéciale à se faire valoir d'un troisième principe, du principe accusatoire. L'enchaînement de ces principes mène à la conséquence pratique: si le procureur public n'a pas attaqué le jugement pour l'aggraver, le jugement de première instance acquiert — jusqu'aux limites supérieures de la peine — l'autorité partielle de la chose jugée; l'aggravation doublée de la peine ne peut être infligée. En même temps, l'interdiction d'aggravation contribue à l'efficacité d'un quatrième principe, du principe *favor defensionis*. Pour assurer, en effet, à la défense, le droit de recours sans risques, la justice matérielle peut être, cas pour cas, reléguée au second plan, par l'interdiction de l'aggravation.

Dans la jurisprudence ancienne de l'Allemagne et de l'Autriche², on a discuté la question: est-ce que l'interdiction embrasse seulement l'aggravation de la peine, ou bien, aussi l'aggravation de la qualification, c'est à dire, comment ces interdictions se font valoir en deuxième (procédure d'appel) et en troisième (procédure de révision) instances. Avant la seconde guerre mondiale, la jurisprudence allemande a développé finalement le principe: en instances

(1) Un avis du Conseil d'Etat français a reconnu le principe de l'interdiction de l'aggravation déjà en 1806, donc encore avant le Code de procédure de 1808.

(2) En connexion de l'interprétation des art. 290 et 295 du Code de procédure pénale autrichien de 1873, plusieurs fois complémenté et modifié depuis ce temps, et d'après l'interprétation des art. 331 et 358 du Code de procédure de l'an 1877 (unifié) du Reich allemand, également maintes fois modifié.

supérieures, seulement l'aggravation de la peine est interdite, mais l'aggravation de la qualification est possible même sans appel défavorable à l'accusé³.

Dans le premier Code uniforme de procédure pénale hongrois, la loi XXXIII de 1896, l'interdiction de l'aggravation avait été réglée, en ce qui concerne l'appel, par l'art. 387, et dans la procédure du pourvoi en cassation (révision) par l'art. 438. Bien que le texte de la loi n'a interdit que *l'aggravation de la peine*, la jurisprudence était — après quelques hésitations — uniforme en ce que sans appel chargeant l'accusé, l'aggravation *ni de la peine, ni de la qualification* n'était possible. La partie non attaquée du jugement a acquis, notamment, l'autorité de la chose jugée même en première instance, et il en suit que ni la peine, ni la qualification ne pouvait être modifiée d'office si cela était défavorable à l'accusé, même si la peine restait invariable en instances supérieures. Essentiellement, l'appréciation exagérée de l'importance de *l'autorité partielle de la chose jugée* a eu pour résultat que le principe de l'interdiction de l'aggravation a été étendu, par la jurisprudence ancienne, à la qualification, en franchissant les limitations de la loi⁴.

Notre premier Code de procédure pénale, promulgué *après la libération*, la loi III de 1951, a ignoré la principe de l'interdiction de l'aggravation. Faire valoir la justice matérielle, c'était supérieur à tous les autres intérêts et garanties de procédure. Ainsi, le tribunal de deuxième instance pouvait aggraver la peine, en cas de base trouvée bien fondée, même sans appel du procureur public demandant l'aggravation⁵.

Cette situation qui était contraire aux droits fondamentaux de la défense a été modifiée par la loi V. de 1954, disposant l'interdiction de l'aggravation. Conformément à cette loi, la peine déterminée en première instance *n'était pas directement susceptible d'aggravation* par le tribunal de deuxième instance, même en présence d'un appel défavorable à l'accusé (interdiction absolue), et en cas d'observation d'infraction de la loi à cet égard, il n'était en droit qu'à l'annulation du jugement, avec instructions données au tribunal de première instance concernant la nécessité et les motifs de l'aggravation de la peine (compétence de cassation)⁶.

Notre législation ultérieure concernant la procédure (*décrets-loi 16. de 1958 et 8 de 1962*) a maintenu l'interdiction de l'aggravation. En cas de violation du droit matériel, elle a prévu cependant le *droit de réformation* au tribunal de deuxième instance, *sous condition* d'aggravation désavantageuse par rapport à l'accusé. La condition, c'était l'appel chargeant l'accusé. En ce

(3) Les traits caractéristiques de l'interdiction de l'aggravation, développés sur le territoire de droit de langue allemande déjà plus tôt et ayant influencé plus tard les systèmes de droit continentaux, ont été démontrés, en Hongrie, par *Auer, György—Mendelényi, László*: Droit de procédure pénale, I—IV, Budapest, 1930—34, commentaires (en hongrois) dans le tome traitant les voies des recours et la procédure en instances supérieures, Budapest, 1930, pp. 69—70.

(4) Voir, sur toutes questions, parmi les auteurs de l'époque, *Angyal, Pál*: Cours de la procédure pénale hongroise, I. 1915. II. 1917. Budapest, tome II, pp. 174, 215—216 (en hongrois); *Finkey, Ferenc*: Cours du droit de procédure pénale hongroise, 4^e éd., Budapest, 1916, pp. 543—544, 583 (en hongrois); *Vámbéry, Ruzstem*: Cours de la procédure pénale, 3^e éd., Budapest, 1916, pp. 311, 339—340 (en hongrois).

(5) Cf. loi III de 1951, art. 206, par. (1) lettre e.), par. 2.

(6) Cf. loi III de 1951, modifié par loi V de 1954, art. 201, lettre (c); art. 205 par. (2); art. 209 par. (1) V. le commentaire analytique de ces articles: *Molnár, László* et coll. de travail; Commentaires à la procédure pénale, Budapest, 1957, pp. 596, 617, 624, 640 (en hongrois).

cas, l'aggravation directe de la peine devenait possible, sans annulation, à cet effet, du jugement de première instance. En même temps, l'interdiction de l'aggravation ne s'était pas opposée à l'aggravation de la qualification, mais cela ne pouvait être associé à l'aggravation de la peine⁷.

II. Dans notre législation nationale en vigueur, l'interdiction de l'aggravation est réglée par l'art. 241 al. (1) de la loi I de 1973 (Code de procédure pénale), modifié par les décrets-loi 1979. et 1984. Conformément, l'accusé acquitté en première instance ne peut être déclaré coupable, et la peine ne peut être aggravée ou la garde à vue sévère ne peut être prononcée en deuxième instance qu'en présence d'un appel chargeant l'accusé. Cette interdiction se fait valoir, sans regard à la modification ou l'approbation des faits en deuxième instance. La législation précédente était modifiée en ce que l'interdiction de l'aggravation fut étendue — à côté de l'aggravation de la peine — à l'application de la garde à vue sévère. Cette règle est motivée par le caractère et la gravité de cette mesure du sûreté (art. 78-81 de la loi IV de 1978, Code pénal) et par le fait que son contenu est très proche de celui de la privation de liberté. Dans d'autres questions, la réglementation de l'interdiction est, en général, analogue à la législation précédente.

Hors de la sphère indiquée, les décisions du tribunal en deuxième instance ne sont pas soumises à limitations. En deuxième instance, la qualification des faits peut être aggravée⁸ même sans appel défavorable à l'accusé, et dans toutes les questions hors de la notion de peine (degré d'exécution des peines privatives de liberté, mise en liberté provisoire, frais de justice, action civile, confiscation), une décision plus défavorable à l'accusé peut être prise, l'application des mesures pénales de sûreté (admonition, délai d'épreuve etc.) y compris, à l'exception de la garde à vue sévère, et conformément à l'interprétation de la loi sous B. I-II, infra) du traitement médical forcé.

Vu la modification des règles de procédure concernant l'interdiction de l'aggravation, et les changements survenus dans le système des sanctions du Code pénal, la Cour Suprême a émis, en 1980, son avis BK 98 embrassant les questions fondamentales de l'interdiction de l'aggravation. En même temps, l'avis a donné une interprétation de développement progressif des parts inaltérées du règlement normatif. En outre, dans la jurisprudence ancienne et récente, il y avait des décisions ad hoc — en premier lieu du côté de la Cour Suprême, — qui donnaient orientation dans quelques problèmes partiels de l'interdiction.

III. Dans notre législation sur la procédure pénale, les caractéristiques de l'interdiction relative de l'aggravation se manifestent. Le jugement de première instance est susceptible de modifications chargeant l'accusé en instances supérieures, mais seulement sous certaines conditions légales. (La condition générale, c'est la recours chargeant l'accusé.) Mais, certains systèmes juridiques connaissent l'interdiction absolue: le tribunal de deuxième instance ne

(7) V. hors de modifications de la loi V de 1954, la loi III de 1951, modifiée entre autres par le décret-loi 16 de 1958, art. 204, par. (2); décret-loi 8 de 1962, art. 264, par. (1). Le développement récent de l'interdiction de l'aggravation est présenté, sur la base d'une comparaison historique par Móra, Mihály—Kocsis, Mihály: Le droit de procédure pénale hongroise, Budapest, 1961, particulièrement pp. 425, 456—459. V. ensuite Jászai, Dezső (réd.): Commentaires à la procédure pénale, tomes I—II, Budapest, 1967, particulièrement pp. 1114, 1224, 1235, 1241, 1247 (en hongrois).

(8) Recueil des décisions en droit pénal, No. 2247, 5487 (en hongrois).

peut nullement prendre une décision moins favorable à l'accusé que le jugement de première instance.

Les procédures des États socialistes ont adopté, en général, le principe de l'interdiction relative.⁹ Une décision en deuxième instance, moins favorable à l'accusé n'est possible que sous condition, et cette condition est, généralement, le recours chargeant l'accusé. Mais il y a des différences entre les législations dans des questions suivantes: (a) quel est le contenu du moyen de recours considéré comme défavorable à l'accusé, (b) l'interdiction de l'aggravation, dans quelle sphère est-elle applicable, c'est à dire, seulement pour ne pas aggraver la peine, ou bien de ne pas aggraver aussi la qualification et peut être pour ne pas appliquer ou aggraver des mesures soi-disant de sûreté (admonition, probation, traitement médical forcé etc.).

Dans la procédure pénale de la *Russie soviétique*, (art. 340), où le pouvoir de la juridiction de deuxième instance a, pour la plupart, le caractère de cassation, le jugement de première instance est susceptible de l'annulation en deuxième instance pour aggraver la qualification ou la peine, si le procureur public ou la personne lésée de l'infraction l'attaquent en voie de recours. La législation *bulgare* qui en essentiel, a adopté, également, le principe de cassation, a réglé le droit de procédure d'une manière semblable. Suivant la loi *tchécoslovaque* (art. 259), la peine ne sera aggravée que sous condition d'un recours formé par le procureur public. Selon la loi de la *RDA* (art. 285), toute mesure défavorable à l'accusé a pour condition l'interjection du recours adéquat. La loi *roumaine* (art. 372) déclare similairement que le sort de l'accusé ne peut être nullement aggravé en deuxième instance sans recours y relatif. Le Code de procédure de la *Pologne* (art. 383) prévoit que le tribunal de deuxième instance ne peut prendre aucune décision aggravant le sort de l'accusé que sous condition et dans les limites d'un recours chargeant ce dernier. Conformément à la loi *yougoslave* (art. 348), le tribunal de deuxième instance ne peut uniquement à la base du recours introduit par la défense, prononcer une peine en appliquant des prescriptions de droit plus aggravantes à l'accusé que les lois appliquées en première instance, et n'a pas le pouvoir, par ailleurs, de modifier le jugement au désavantage de l'accusé.

Parmi les systèmes juridiques des pays *occidentaux*, le Code de procédure pénale *français*, promulgué en 1958 et partiellement modifié depuis ce temps, prévoit dans l'art. 515 que la cour ne peut, seul sur l'appel du prévenu ou du civilement responsable aggraver la situation juridique de l'appelant. Art. 331 et 358 du Code de procédure pénale de la *RFA* (c'est-à-dire, de la loi de 1877, modifiée récemment par les lois de 1975 et 1978) interdit expressément l'aggravation de la peine sans appel défavorable à l'accusé.

Pour caractériser les traits nouveaux de l'interdiction de l'aggravation¹⁰, il faut, tout d'abord, examiner de plus proche les trois orientations d'interdic-

(9) Dans cette revue, nous avons pris en considération, en général, les codes de procédure pénale des pays socialistes, entrés en vigueur après les années 1960; Russie soviétique: 1961; Tchécoslovaquie: 1962; Yougoslavie: 1967; RDA: 1968; Pologne: 1969; Roumanie: 1969; Bulgarie: 1979. Les modifications de ces codes, survenues après ce temps n'ont pas affecté les règles fondamentales sur l'interdiction de l'aggravation.

(10) Des règles spéciales et un peu différentes concernant l'interdiction de l'aggravation se présentent d'une manière spéciale dans la procédure en première instance suivant l'annulation (*réitérée*), dans la procédure des *contraventions* et celle statuant sur *l'action civile*. Mais du point de vue des analyses de principe touchant les traits nouveaux de l'institution, elles peuvent être négligées.

tion de la législation nationale, c'est-à-dire, l'interdiction de la déclaration de la culpabilité, de l'aggravation de la peine et de l'application de la garde à vue sévère. Enfin, est à analyser la notion de l'appel défavorable à l'accusé comme condition abolissant l'interdiction de l'aggravation.⁴¹

(B) Interdiction de la constatation de la culpabilité

En vertu du Code de procédure pénale, à défaut d'un appel défavorable à l'accusé, la culpabilité de ce dernier ne peut être constatée en deuxième instance si, par la tribunal en première instance, l'accusé a été acquitté. C'est pourquoi dans cette sphère, il faut interpréter les notions "accusé acquitté" et "constatation de la culpabilité".

I. *Notion d'accusé acquitté.* 1. L'accusé est acquitté, en premier lieu, *s'il a été acquitté* entièrement ou partiellement, par le tribunal de première instance selon l'art. 214 al. 3 du Code de procédure (a) à défaut d'une infraction. (b) à défaut de preuves, et (c) à défaut de l'imputabilité. En ces cas évidents de l'acquiescement la déclaration de la culpabilité et l'application d'une peine sont, sans appel chargeant l'accusé, interdites.

L'acquiescement en première instance n'est pas affecté par l'application de quelques mesures qui n'imposent pas la constatation de la culpabilité. (Code de procédure pénale, art. 214, al. 4). Ces mesures sont les suivantes: traitement médical forcé, confiscation, obligation à restituer le bénéfice matériel ou de

(11) Dans la littérature récente sur la procédure pénale *hongroise*, — hors des auteurs mentionnés dans les notes 6 et 7, les cours polygraphiés des universités et des études moins étendues, publiées dans les années 1960, — c'est surtout Nagy, Lajos qui a traité, dans sa monographie, les questions à ce temps actuelles de l'interdiction de l'aggravation, en employant la méthode comparative. (L'appel dans la procédure pénale, Budapest, 1960, particulièrement pp. 309-316, en hongrois). Dans un travail étendu. Mme Szabó Nagy, Teréz critique la règle du droit positif qui permet — en présence d'un recours convenable, interjeté par le procureur public — la condamnation de l'accusé acquitté même si l'état des faits a été complété ou corrigé en deuxième instance. Elle souligne qu'en ces cas, le droit de recours de la défense est violé étant à l'opposé de la simple statuation de la culpabilité. (Unification et différenciation de la juridiction pénale socialiste, Budapest, 1974, pp. 300-301, en hongrois). Dans la littérature récente hongroise, les questions différentes de principe et pratiques concernant l'interdiction de l'aggravation ont été traitées, avec des points de vue en partie de lege lata, en partie de lege ferenda, par Szabó, Imre (rédacteur général): Encyclopédie du droit et des sciences politiques, I-II, Budapest, 1980, tome II, pp. 548-549; Mme Szabó Nagy, Terézia (réd.): Droit de procédure pénale hongrois, I-II, cours polygraphié unifié pour les universités, Budapest, 1982, tome II, pp. 183-184, 187, 194-196; László, Jenő (réd.): Commentaires à la procédure pénale hongroise, I-II, Budapest, 1982, tome II, pp. 718-732 (tous en hongrois; Cséka Ervin est l'auteur des parties de ces trois ouvrages concernant notre question). Dans la littérature des pays socialistes, certaines questions de l'interdiction de l'aggravation ont été traitées les ouvrages suivants plus importants: Tcheltzov, M. A.: La procédure pénale soviétique, Budapest, 1954, p. 329 (en hongrois); Koutzova, E. F.: La cassation soviétique assurant la légalité de la juridiction, Budapest, 1960 (v. le chapitre sur les décisions en deuxième instance, en hongrois); Blagojević, B. T. (réd.): Code de la procédure pénale de la RSF de Yougoslavie, Beograd, 1969, p. 16; Luther, H. (réd.): Strafverfahrensrecht, Staatsverlag der DDR, Berlin, 1977, p. 451. De la littérature récente des pays occidentaux: Larguier, J.: Droit pénal général et procédure pénale, 7^e éd., Dalloz, Paris, 1977, p. 181; Dahs, H.: Die Revision im Strafprozess, Verlag C.H.Beck, München, 1980, pp. 31, 180, 185-186.

payer la somme équivalente à la valeur de l'objet frappé de confiscation, ou bien décision sur le fond de l'action civile.

D'après la jurisprudence, du point de vue de l'interdiction de l'aggravation, l'acquittement est apprécié identiquement *aussi à l'arrêt d'annulation en première instance* (Code de procédure, art. 213, al. (1) lettres (a) — (f)). Ces décisions juridiques, à savoir, sont privées de la constatation de la culpabilité, similairement à l'acquittement.

L'arrêt d'annulation, pris en première instance équivaut à l'acquittement, sans regard à ses motifs juridiques, même quand le tribunal de première instance a prononcé, dans la dite décision, la confiscation (Code de procédure pénale, art. 213, al. 2.) ou a obligé l'accusé à restituer le bénéfice matériel ou à payer la somme équivalente à la valeur de l'objet frappé de confiscation, ou a prononcé l'admonition, ou bien a statué sur le fond d'une prétention d'action civile. C'est que ces mesures c'est-à-dire décisions ultérieures ne supposent pas la constatation de la culpabilité.

Enfin, au point de vue de l'interdiction de l'aggravation, l'acquittement est assimilé aux cas quand le tribunal de première instance prononce de l'abandon de la procédure en connexion du délai d'épreuve (Code pénal, art. 72-73) ou du traitement dans une maison de travail thérapeutique. (Code pénal, art. 76.).

Le délai d'épreuve est assimilé à l'acquittement — et cela est souligné par l'avis BK 98 de la Cour Suprême — parce que cette mesure indépendante est appliquée par le tribunal, sans déclarer la culpabilité, bien qu'il constate l'exécution du délit. Par comparaison, en ce cas, la déclaration de la culpabilité et l'application d'une peine en deuxième instance seraient contraires à la notion de l'interdiction d'aggravation.

Si, au lieu de la peine, le *traitement* dans une maison de travail thérapeutique a été prononcé, comme mesure indépendante, en première instance, cette décision, elle aussi, équivaut — sous certains aspects — à l'acquittement, et c'est pourquoi en ce cas, sans appel chargeant l'accusé, l'application d'une peine en deuxième instance est interdite. Bien que cette mesure indépendante est appliquée, en première instance, par jugement déclarant l'accusé coupable, (voir les motifs ministériels à l'art. 24 du décret-loi No 4 de 1979 portant modifications au Code de procédure), l'application d'une peine en deuxième instance est toutefois interdite (avis BK 98 de la Cour Suprême), parce que si l'aggravation de la peine en deuxième instance est interdite, l'application d'une peine doit être interdite à plus forte raison, si, en première instance aucune peine n'a été prononcée, bien que l'accusé a été déclaré coupable. En ce cas, l'interdiction en deuxième instance ne concerne, au fond, ni la déclaration de la culpabilité (déjà faite en première instance), ni l'aggravation de la peine (parce qu'en première instance, aucune peine n'a été prononcée), mais l'application d'une peine. Bien que cette interdiction n'est pas incorporée dans le texte de la loi (art. 241), mais cette interprétation juridique est une conséquence logique dérivée de l'esprit du règlement de la loi concernant la mesure pénale mentionnée.

II. *Notion de constatation de la culpabilité.* Sans appel chargeant l'accusé, les décisions constatant la culpabilité en deuxième instance seraient contraires à la loi interdisant la déclaration de la culpabilité concernant d'inculpés acquittés en première instance (ou en rapport d'inculpés touchés d'une décision prononcée en première instance et étant équivalente à l'acquittement c'est-à

dire à une décision de classement sans suite et embrassant de mesures indépendantes). Ces cas sont les suivants:

(a) si elles déclaraient coupable et affligeaient d'une peine l'accusé (Code de procédure pénale, art. 214 al. (2) tournure I);

(b) si elles prononçaient, *comme mesure indépendante, le traitement* dans une maison de travail thérapeutique, (Code de procédure pénale, art. 214. al. (2) tournure II). Cette disposition précitée se fait notamment, par le jugement statuant le culpabilité.

La culpabilité, par ailleurs, *n'est pas considérée comme constatée* en deuxième instance et par conséquent, l'interdiction de l'aggravation n'est pas violée si, en première instance, l'accusé a été acquitté ou le classement sans suite de la procédure a été prononcé, ou bien une mesure indépendante (délai d'épreuve traitement dans une maison de travail thérapeutique) a été prise, et, en ces cas, le tribunal de deuxième instance prend des autres mesures indépendantes, sauf le traitement dans une maison de travail thérapeutique. En deuxième instance, les mesures suivantes ne lésent pas l'interdiction de l'aggravation: probation de l'accusé acquitté (par arrêt, Code de procédure pénale, art. 214 al. (2), tournure II, art. 214/A, al (1), admonition, confiscation (avec arrêt d'annulation, Code de procédure pénale, art. 213 al. (2), respectivement traitement médical forcé (par jugement prononçant l'acquittement de l'accusé, Code de procédure pénale, art. 214 al. (4). Ces décisions ne déclarent pas l'accusé coupable et ainsi, elles n'entrent pas en collision avec l'interdiction de l'aggravation. Le tribunal de deuxième instance constate seulement le fait qu'une infraction de la loi a été commise. En cas de la probation, la possibilité de la prononciation future d'une peine y est incorporée, mais seulement comme conséquence du comportement ultérieur de l'accusé (expiration défavorable du délai d'épreuve.)

(C) Interdiction de l'aggravation de la peine

I. Sans appel chargeant l'accusé, l'aggravation en instances supérieures de la peine prononcée en première instance est interdite par la loi. La Cour Suprême a éclairci, dans l'avis BK 98, les relations entre peines et les concepts de peines graves et légères, en partant des peines principales déterminées par le Code pénal, art. 38 al. (1). Conformément, les peines principales sont, en ordre de leur gravité, les suivantes: condamnation à mort, peines privatives de liberté, condamnation avec sursis, peine d'amende.

C'est une thèse fondamentale que sans appel défavorable à l'accusé, le tribunal de deuxième instance n'a pas le pouvoir d'appliquer une peine principale *de genre plus grave que celle prononcée en première instance et d'aggraver la peine de même genre*. Il en suit qu'il peut appliquer le travail d'éducation correctionnelle ou la peine d'amende au lieu de la peine privative de liberté, ou la peine pécuniaire au lieu du travail d'éducation correctionnelle, mais la prononciation du travail d'éducation correctionnelle ou la privation de liberté au lieu de la peine d'amende, et la privation de liberté au lieu du travail d'éducation correctionnelle n'est pas possible. L'avis BK 98 contient des aspects nouveaux concernant les relations de la peine pécuniaire comme peine principale, des peines complémentaires applicables indépendamment et des peines complémentaires en général, à l'interdiction de l'aggravation, vu que le système de peines a été partiellement renouvelé.

II. Conformément aux art. 51-52 du Code pénal, la *peine d'amende* sera imposée comme suit: le tribunal fixera, d'abord, le nombre des postes journaliers de la peine d'amende (entre 10 et 180) et après, — en regard aux conditions personnelles et matérielles du délinquant — la somme équivalente à un poste journalier (entre 50 et 1000 Ft). La multiplication de ces deux facteurs donnera la somme de la peine pécuniaire. En imposant la peine d'amende par ce système c'est le *nombre des postes journaliers* qui reflètent le caractère punitif de la peine, dépendant de la gravité de l'infraction, étant, en même temps, la base pour la transformation de la peine pécuniaire impayée en privation de liberté. L'autre facteur de la peine pécuniaire, la *somme équivalente à un poste journalier* ne dépend pas de la gravité de l'infraction, mais seulement des conditions personnelles et matérielles du délinquant, et, en même temps, il ne joue aucun rôle dans la transformation de la peine pécuniaire impayée en privation de liberté.

Ces spécificités des dispositions du droit pénal réglant la détermination de la peine pécuniaire influencent inévitablement l'appréciation procédurière de la conception de la peine pécuniaire grave ou moins grave, du point de vue de l'interdiction de l'aggravation. D'après la ligne de conduite de l'avis BK 98, en cas d'une peine d'amende exécutable ou suspendue, le *nombre des postes journaliers* de cette peine ne peut être élevé, en deuxième instance, sans appel chargeant l'accusé, même si la somme équivalente à un poste journalier sera réduite, peut être de manière que la somme de la peine d'amende, notamment le nombre des postes journaliers, multiplié par la somme équivalente à un poste journalier sera finalement diminuée. Si la somme de la peine d'amende était déterminée en élevant le nombre des postes journaliers, la durée de la privation de liberté serait, en cas d'irrecouvrabilité, prolongée, par rapport à la peine d'amende, déterminée en première instance, en prenant pour base le nombre plus bas des postes journaliers. La peine d'amende déterminée en deuxième instance serait donc plus grave si l'on regarde la transformation en privation de liberté comme conséquence finale possible.

En ce qui concerne l'autre facteur de la peine d'amende, la *somme équivalente à un poste journalier*, son élévation sans appel chargeant l'accusé est, bien entendu, interdite. Mais cette interdiction sera inopérante si, en même temps, le nombre des postes journaliers sera, en deuxième instance, réduit, de manière que cette modification double n'entraîne pas l'élévation de la somme de la peine pécuniaire. En ce cas, la peine principale d'amende ne sera aggravée ni directement, ni indirectement, en ses conséquences ultérieures. Au contraire, à ce point de vue dernier, elle sera atténuée: la réduction du nombre des postes journalier réduit la durée de la privation de liberté en cas d'irrecouvrabilité de la peine d'amende, par rapport à la peine d'amende prononcée en première instance et devenue irrecouvrable.

III. En ce qui concerne les *peines complémentaires applicables indépendamment*, (Code pénal, art. 38 al. 3; art. 88), l'interdiction de l'aggravation se fait valoir, selon l'avis BK 98 de la Cour Suprême, en deux directions. Sans appel chargeant l'accusé, le tribunal de deuxième instance n'a pas le pouvoir de prononcer une peine principale au lieu de la peine complémentaire, appliquée indépendamment en première instance. Cependant, on peut s'imaginer qu'en cas concret, l'accusé pourrait prétendre que la peine d'amende principale lui soit plus favorable que p.e. la prononciation de l'interdiction d'exercice des fonctions professionnelles comme peine complémentaire. Toutefois, il serait in-

correct de faire dépendre l'interdiction de l'aggravation de l'opinion des accusés en cas concrets. La solution de la question en deuxième instance conformément à l'opinion présomptive de l'accusé aurait pour résultat la comparaison subjective de la gravité des peines prononcées en première et deuxième instances.

L'autre limitation frappant l'application indépendante des peines complémentaires consiste en ce que — sans appel chargeant l'accusé — l'instance supérieure n'a le pouvoir de *substituer la peine principale par une peine complémentaire indépendante* — si les conditions prévues par la loi sont données — que quand cette peine complémentaire a été appliquée à côté de la peine principale en première instance. Le tribunal de deuxième instance n'a pas donc le pouvoir de supprimer la peine principale et d'appliquer indépendamment — au lieu de la peine complémentaire ainsi rémanente — une autre peine complémentaire. En cas d'une solution contraire, des éléments subjectifs seraient incorporés dans l'appréciation comparative des peines complémentaires.

IV. En ce qui concerne les *peines complémentaires en général*, l'avis BK 98 prévoit ce qui suit: Sans appel chargeant l'accusé, le tribunal de deuxième instance n'appliquera, à côté de la peine principale, que la peine complémentaire déjà prononcée en première instance, à côté de la peine principale. (Au lieu de l'interdiction de la participation dans les affaires publiques, la confiscation générale ne sera prononcée, etc.) De même, la durée de la peine complémentaire prononcée en première instance ne sera prolongée, et la peine ne sera autrement aggravée non plus¹². La substitution des peines complémentaires entre elles mènerait — même si leur mesure ne serait pas élevée ou même si la peine principale serait réduite ou suspendue, — aussi en ce cas, à l'appréciation subjective et comparative des peines complémentaires.

Il y a, néanmoins, une et une seule *exception à cette interdiction: la peine d'amende complémentaire*. La peine d'amende complémentaire non appliquée en première instance est applicable, en deuxième instance, sans enfreindre l'interdiction de l'aggravation, si, en même temps, la privation de liberté prononcée comme peine principale sera réduite ou suspendue, et l'effet cumulatif des peines nouvelles principales et complémentaires n'est plus grave que celui des peines prononcées en première instance. Bien entendu, la somme de la peine pécuniaire complémentaire, prononcée en première instance peut être également élevée, sous les mêmes conditions.

Dans ces cas, l'effet cumulatif des peines principales et complémentaires modifiées sera déterminé, en deuxième instance, par l'*appréciation multilatérale* des circonstances atténuantes et aggravantes. Cette appréciation d'ensemble ne présente pas, dans la pratique, une tâche insoluble et ne menace pas de subjectivisme, car la peine d'amende complémentaire, comme préjudice matériel a un caractère général: dans le système des sanctions pénales, cette peine complémentaire peut servir, très efficacement, à la retenue de presque toutes les infractions.

(12) Défense du permis de conduire ne peut être étendue, p.e. sur autres sortes de véhicules. Avis de la Cour Suprême BK 88.

(D) *Interdiction de la garde à vue sévère*

La garde à vue sévère est une mesure qui sera appliquée non indépendamment, mais *à côté d'une peine*. Néanmoins, la loi y étend l'interdiction de l'aggravation. Cette mesure de sûreté très grave (conditions: récidive, condamnation à des peines privatives de liberté durables) mène à la privation de liberté pour 2-5 ans (éventuellement, avec libération provisoire). Cette circonstance motive, du point de vue de l'interdiction de l'aggravation, *l'assimilation de la garde à vue sévère aux peines*, comme c'est prévu par la loi. Il en suit qu'en deuxième instance, la garde à vue sévère non prononcée par le tribunal de première instance ne peut être appliquée — même si ses conditions légales sont données — qu'en présence d'un appel chargeant l'accusé.

Selon l'avis de la Cour Suprême BK 98 sur l'interdiction de l'aggravation, la garde à vue sévère *ne peut être compensée, en deuxième instance, par la privation de liberté*. Cela veut dire que sans appel chargeant l'accusé, la garde à vue sévère non appliquée en première instance ne peut être prononcée en deuxième instance même quand la durée de la privation de liberté sera réduite. Également, la durée de la privation de liberté n'est pas susceptible de prolongation même quand la garde à vue sévère sera omise. La compensation mutuelle entre privation de liberté et garde à vue sévère entraînera notamment, de nouveau, une subjectivité dans l'appréciation comparative des deux institutions juridiques.

Le fait que l'interdiction de l'aggravation a été étendue par la loi concernant la garde à vue sévère a pour conséquence que la garde à vue sévère omise en première instance peut être prononcée, en deuxième instance, *non seulement* en présence d'un appel *dirigé à cet effet*, mais aussi en cas d'un appel chargeant l'accusé ayant un objectif différent, c'est à dire quand on attaque l'acquiescement pour obtenir la déclaration de la culpabilité, ou bien l'application de la peine pour modifier la qualification ou pour aggraver la sanction pénale. Notamment, ces appels sont défavorables à l'accusé et comme tels, ils permettent — entre autres — l'application de la garde à vue sévère. Mais il en suit aussi le contraire: malgré que l'appel n'est dirigé qu'à l'application de la garde à vue sévère, *la peine, elle aussi, est susceptible de l'aggravation*, vu que l'appel est, même en ce cas, défavorable à l'accusé.

(E) *Notion d'appel chargeant l'accusé*

L'interdiction de l'aggravation sera inopérante en présence d'un appel chargeant l'accusé comme condition légale, mais sans un tel appel, elle se fait toujours valoir. Ici, il faut considérer, tout d'abord, l'interprétation légale et ainsi obligatoire donnée par l'art. 241 al. (2) du *Code de procédure pénale*. Conformément, au point de vue de l'interdiction de l'aggravation, l'appel sera considéré comme chargeant l'accusé s'il est interjeté en vue de la déclaration de la culpabilité, de l'aggravation de la qualification ou de la peine, ou de l'application de la garde à vue sévère. Si, dans n'importe quelle de ces questions, un appel chargeant l'accusé a été interjeté, cela permet, le cas échéant, la déclaration de la culpabilité, l'aggravation de la peine ou l'application de la garde à vue sévère.

I. (1) *L'appel porte à la déclaration de la culpabilité* si l'acquittement ou le classement sans suite, prononcés en première instance ou l'application d'une mesure indépendante sont attaqués, et en même temps la déclaration de la culpabilité de l'accusé et l'application d'une peine sont requises;

au lieu d'une mesure indépendante, l'application d'une peine (peine principale ou peine complémentaire indépendante) est requise; en ces cas de la déclaration de la culpabilité, n'importe quelle peine ou la garde à vue sévère sont applicables;

les faits servant pour base à l'acquittement en première instance (ou à la part du jugement contenant l'acquittement ou omettant la déclaration de la culpabilité) sont attaqués comme non fondés, en requérant l'élimination du mal-fondé et conséquemment, la déclaration de la culpabilité;

l'infraction des règles de procédure entraînant l'acquittement, le classement sans suite ou l'étrécissement de la sphère de la culpabilité est attaquée.

(2) *L'appel porte à l'aggravation de la qualification des faits* si la constatation d'une infraction frappée d'une peine plus grave est demandée,

la constatation de la qualité d'auteur ou de la complicité par instigation au lieu de la complicité par aide ou assistance, ou de l'infraction achevée au lieu de la tentative, ou de la pluralité d'infractions (cumul) au lieu de leur unité est demandée.¹³

(3) *L'appel porte à l'application de la garde à vue sévère* s'il conteste que cette mesure n'a pas été appliquée en première instance. Elle peut être prononcée en deuxième instance même quand l'appel n'est pas expressément dirigé à cet effet, mais propose la déclaration de la culpabilité ou l'aggravation de la qualification ou de la peine, vu que ces appels sont également défavorables à l'accusé.

(4) (a) *L'appel porte à l'aggravation de la peine* — en rendant, par conséquence, l'interdiction de l'aggravation inopérative — s'il propose l'aggravation de la peine conformément à l'avis de la Cour Suprême BK 98 sur les relations entre peines graves et légères (voir lettre C ci-dessus). Ainsi, l'appel est chargeant à l'égard de l'accusé s'il s'oppose à la suspension de l'exécution de la peine, à l'omission des peines complémentaires et à la durée courte ou, par ailleurs, à la légèreté de la peine, ou propose l'application d'une peine principale au lieu d'une peine complémentaire indépendante. Ces appels, étant défavorables à l'accusé, permettent, en deuxième instance, la déclaration de la culpabilité, l'aggravation de la peine et l'application de la garde à vue sévère, même si le jugement prononcé en première instance ne sera pas modifié, en deuxième instance, dans les questions attaquées directement (p.e. l'appel portant exclusivement à l'application ou à l'aggravation d'une peine complémentaire permet l'aggravation de la peine principale même s'il manque de fondement.

(b) La mesure de la peine d'amende (c'est-à-dire, ses composants, *le nombre des postes journaliers et la somme équivalente à un poste journalier*) sont susceptibles d'aggravation (élévation) *cumulativement et séparément*, si l'appel ba.) s'oppose à l'acquittement partiel et demande la déclaration de la culpabilité même à cet égard, bb.) requiert l'aggravation de la qualification, ou bc.) requiert, en général, l'aggravation de la peine.

L'appel porte à l'aggravation de la peine d'amende même s'il ne demande que l'aggravation d'un de ses facteurs. L'appel porté à l'élévation du nombre

(13) Recueil des décisions des tribunaux 1979, No. 12. cas No. 394. (en hongrois).

des postes journaliers ou de la somme équivalente à un poste journalier peut avoir comme résultat l'élévation de la somme de la peine d'amende c'est-à-dire son aggravation, et ainsi, il charge nécessairement l'accusé. Il en suit qu'en présence d'un appel dirigé à l'élévation du nombre des postes journaliers, la peine d'amende est susceptible d'aggravation même par élévation, en deuxième instance, de la somme équivalente à un poste journalier, et réciproquement.

L'appel porté à l'aggravation de la peine d'amende — ou peut être d'un de ses facteurs — permet, en deuxième instance, non seulement l'élévation de la somme de la peine d'amende, mais — chargeant l'accusé — aussi l'aggravation de la peine par application d'une peine de catégorie plus grave que la peine d'amende.

II. De la notion d'appel chargeant l'accusé suit, a contrario, la notion d'appel qui ne peut être regardé comme chargeant l'accusé. Ce sont des appels qui — malgré qu'ils sont défavorables à l'accusé — ne requièrent pas la modification du jugement de première instance dans les questions fondamentales du droit pénal (culpabilité, qualification, peine, garde à vue sévère) et ainsi, ils ne peuvent pas être la base de la déclaration de la culpabilité, d'aggravation de la peine ou l'application de la garde à vue sévère.

Alors, au point de vue de l'interdiction de l'aggravation, l'appel n'est pas considéré comme chargeant l'accusé s'il demande exclusivement

le classement sans suite ou l'application d'une mesure indépendante au lieu de l'acquittement, ou à l'envers; autres motifs juridiques pour l'acquittement ou pour le classement sans suite, ou l'application d'une mesure indépendante au lieu d'une autre mesure indépendante, prononcée en première instance;

la modification du jugement de première instance dans certaines questions accessoires de manière défavorable à l'accusé (degré d'exécution de la privation de liberté, mise en liberté provisoire¹⁴, contravention sur laquelle le tribunal a statué dans la procédure pénale, décision de quitus, coefficient de transformation de la peine d'amende complémentaire, frais de justice, refus de la constitution de peines globales¹⁵, défauts non méritoires appartenant à la sphère de la correction du jugement¹⁶, etc.)

Ces appels mentionnés ne rendent pas alors l'interdiction de l'aggravation inopérante, sans égard à ce qu'ils sont bien fondée ou non. Cela s'explique par le fait qu'ils ne touchent que les questions hors de la sphère de la peine (ou de celle de la garde à vue sévère). En même temps, dans ces circonstances, les mesures — par ailleurs défavorables à l'accusé — sont applicables en deuxième instance même si le jugement prononcé en première instance ne sera révisé que sur les appels de la défense.

(14) Recueil des décisions en droit pénal, No. 4721. (en hongrois).

(15) Recueil des décisions en droit pénal, No. 5485. (en hongrois).

(16) Recueil des décisions en droit pénal. No. 4567. (en hongrois).

OTTO CZUCZ

Begriff der Sozialpolitik und das System ihrer Institutionen in Ungarn*

Wenn man die wichtigsten Stationen der wissenschaftlichen Laufbahn von Professor Dr. László Nagy ins Gedächtnis ruft, wird es für alle Beobachter offensichtlich, daß er immer die grundlegendsten Probleme des Arbeitsrechtes in den Mittelpunkt seiner Untersuchungen gestellt hat. Wer aber seine Tätigkeit genauer kennt, der weiss darüber Bescheid, daß Prof. Dr. Nagy nicht bestrebt war, eine abstrakte Regelungsfrage oder irgendeine praktische Problematik des Rechtes, die durch die Praxis aufgeworfen wurde, zu lösen, sondern im Mittelpunkt seiner Untersuchungen stand immer der arbeitende Mensch. Wenn es durch den Schutz der Interessen der Menschen, durch die Möglichkeit einer inhalts- und sinnvolleren Lebensführung bedingt wurde, war er immer bereit, sein primäres Forschungsgebiet zu verlassen und sich Problemen zuzuwenden, die außerhalb der Grenzen der Fragen des Arbeitsrechtes im engeren Sinne lagen. Ein gutes Beispiel dafür ist seine 1974 veröffentlichte Arbeit, in der er die damals umstrittenen Fragen des Begriffs Sozialpolitik erörterte. An seinem Geburtstag können wir diesem Zug seiner Tätigkeit unsere Ehre auf eine würdige Art bezeigen, wenn wir nach wie vor der Richtung seiner Gedanken folgen, die er in dieser ausgezeichneten Abhandlung auszuführen begann. In der vorliegenden Studie wurden auch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Tätigkeit von Prof. Dr. Nagy zur Erörterung der Eigentümlichkeiten des Begriffs Sozialpolitik und ihres institutionellen Systems in Ungarn verwendet.

I. Die Sozialpolitik hat in den letzten Jahrzehnten auch in Ungarn einen ziemlich sonderbaren Weg zurückgelegt. Zur Bewertung der Lage von heute müssen die wichtigeren Stationen der Entwicklung nach 1945 kurz besprochen werden.

Nach dem zweiten Weltkrieg hat Ungarn ein ziemlich rückständiges Sozialleistungs-System geerbt. Das hatte zwei Ursachen. Für die ungarische Wirtschaft war selbst noch während des zweiten Weltkrieges das Überwiegen der Landwirtschaft charakteristisch. Im Vergleich zu den westeuropäischen Staaten war der Entwicklungsgrad der Industrie ziemlich rückständig. Der zweite Faktor bestand darin, daß sich die sozialpolitischen Institutionen mit einer ziemlichen Verspätung zu entwickeln begannen. Es hat zwar schon früher beachtliche Teillösungen gegeben, zur umfassenden Regelung der Sozialversicherung kam es jedoch erst 1927 und 1928. Nahezu zwei Jahrzehnte, nach-

* Eine Studie unter Anwendung der am 15.11.1982 im Münchener Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht gehaltenen Vorlesung.

dem die vorgeschriebene Versicherung in Deutschland auch auf die Angestellten ausgedehnt wurde.

Nach dem Krieg hat sich das politische System völlig verändert. Die neue politische Führung hat in ihrem Programm kundgegeben, daß ihr Hauptziel die Entwicklung des Lebens der Gesellschaft ist. Man konnte damit rechnen, daß danach mit der Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen in großen Schritten begonnen wird, man schickt sich an, die frühere Rückständigkeit aufzuräumen. Die Entwicklung weist aber nicht diese gerade Linie auf. Nach einiger Zeit herrschte in den Ansichten der führenden politischen Persönlichkeiten vor, daß man der Institutionen der Sozialpolitik im Laufe der sozialistischen Entwicklung nicht mehr bedarf. Die Beseitigung der Arbeitslosigkeit sowie die Politik des allgemeinen Lebensstandards machen das Funktionieren der alten sozialpolitischen Institutionen überflüssig.

Dieser theoretische Standpunkt hat sich aber in der Praxis nicht konsequent durchgesetzt. Es ist nicht gelungen, das geplante einheitliche Verteilungssystem für das Einkommen zu verwirklichen. Ohne diesen Schritt konnte man aber die Sozialleistungen nicht abschaffen, denn auf diese Weise wären viele Menschen ohne ihren Lebensunterhalt geblieben. So blieben die bestehenden Sozialpolitischen Institutionen nach wie vor bestehen. Es kam sogar vor allem auf dem Gebiet der Sozialversicherung zu einer gewissen Entwicklung. Der Kreis der Versicherten wurde etwas erweitert, die Organisation wurde einheitlicher, die Summe der Familienzulagen wurde ebenfalls etwas erhöht. Usw.

Diese Doppelgleisigkeit hatte aber zahlreiche nachteilige Folgen, die sich heute noch bemerkbar machen. Von diesen möchte ich zwei erwähnen. Das erste: Viele soziale Elemente haben sich von den zentralen Institutionen der Sozialpolitik lösgelöst und setzten ihre Entwicklung unter anderen Lebensverhältnissen fort. Die soziale Unterstützung der Schüler und Studenten z. B. ging auf das Gebiet Bildungswesen über. Die Menschen, die sich in einer schwierigen sozialen Lage befanden, haben vom Staat zur Lösung ihrer Wohnungsprobleme im Rahmen des Wohnungswesens eine Hilfe bekommen. Die sozialen Elemente setzen sich also auf den verschiedensten Gebieten des Lebens durch.

Die zweite nachteilige Folge war, daß man die wissenschaftlichen Forschungen auf dem Gebiet der Sozialpolitik für eine lange Zeit eingestellt hatte.

Im Jahre 1962 hat man die Ausarbeitung des neuen Modells der Wirtschaftsführung beschlossen. Merkwürdigerweise haben die Ökonomen, die sich im Laufe dieser Arbeiten mit den wirtschaftlichen Problemen befaßten, als erste die Meinung ausgesprochen, daß die sozialpolitischen Erwägungen unter den Verhältnissen des Wirtschaftslebens entfernt werden müßten. Diese wirken nämlich beim Treffen von wirtschaftlichen Entscheidungen störend und nehmen die klare Sicht, wenn viele soziale Gesichtspunkte in Rücksicht gezogen werden müssen. Nach ihrer Auffassung hat man die sozialen Hinsichten in den früheren Jahren in den Arbeitsverhältnissen, und hier besonders bei der Festlegung der Löhne in einem unberechtigt großen Masse geltend gemacht. Zum Beispiel: Unter den Arbeitern, die die gleiche Leistung aufweisen konnten, hat man einen höheren Lohn an kinderreiche Arbeiter ausgezahlt, oder man hat Behinderte bei Scheinarbeiten beschäftigt — mit der Begründung, diesen dadurch eine soziale Unterstützung zukommen zu lassen.

Es ist also für diese Zweite Periode charakteristisch, daß man in einem immer breiteren Kreise zur Hinsicht kommt, man kann die sozialpolitischen Institutionen auch unter den Verhältnissen des Sozialismus ganz gut ge-

brauchen. Als Ergebnis dieser Ansichten und Diskussionen vollzieht sich am Ende der 60er Jahre nach der Entfaltung des Wirtschaftsreforms eine radikale Umwertung der sozialpolitischen Ansichten. Das zog in der Praxis zwei wichtige Folgen nach sich. In dieser Zeitspanne wurde vieles zur Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen, insbesondere einiger Elemente der Sozialversicherung unternommen. Die Familienzulage wurde erhöht, der Kreis der Versicherten wurde erweitert, die früher selbständigen Rentensysteme wurden vereinheitlicht, und als Vollendung dieses Vorganges wurde 1975 ein einheitliches neues Gesetz über die Sozialversicherung verabschiedet. Im Bereich der parallel zu Sozialversicherung bestehenden übrigen Sozialversorgungen fällt die Ausgestaltung der Unterstützung zur Versorgung der Kinder auf diese Zeit, und auch die Summen der verschiedenen sozialen Unterstützungen wurden mehrmals erhöht. Man erkennt die Sozialpolitik in einem immer breiteren Kreis der Gesellschaft als ein selbständiges Gebiet im Leben der Gesellschaft an, das über spezifische innere Zusammenhänge verfügt. Damit ist eine andere Folge verbunden: Von dieser Zeit an haben sich Möglichkeiten der wissenschaftlichen Forshung auch auf diesem Gebiet aufgetan. Zu dieser Zeit hatten die Forschungen auf die Frage Antwort zu geben, was für und welche Aufgaben die Sozialpolitik in einem sozialistischen Land zu lösen hat. Man hat bereits mit den Untersuchungen begonnen, als sich plötzlich die Umrissse einer neuen Lage zeigten. Als Ergebnis der weltweiten wirtschaftlichen Rezession wurden die finanziellen Möglichkeiten des Landes stark eingeschränkt. Man mußte damit rechnen, daß die früheren Summen nicht mehr für die Zwecke der Sozialpolitik zur Verfügung stehen werden, besonders nicht immer höhere Summen. Das hat sich auch auf die Forschungsrichtungen erstreckt. Neben der schon erwähnten grundlegenden Frage mußte man auch die Frage untersuchen, ob es möglich ist, das Funktionieren der sozialpolitischen Institutionen auf eine neue Bahn umzustellen, die einem bescheideneren Wachstum folgt. Die zu lösenden Probleme haben sich also ziemlich aufgehäuft.

Man kann keine dieser Fragen genau beantworten, wenn man über mangelnde oder ungeordnete Kenntnisse darüber hat, unter welchen Lebensverhältnissen man die sozialpolitische Tätigkeit benötigt, und welche Institutionen sich zur Lösung dieser Aufgaben herausgebildet haben. So wurde die kritische Übersicht unserer mit dem Begriffskreis und der institutionellen Einrichtung der Sozialpolitik zusammenhängenden bisherigen Kenntnisse äusserst dringend.

II. Im folgenden Teil werden diese Fragen behandelt. Bei der Bestimmung des Begriffs der Sozialpolitik muß man auf zwei grundlegende Fragen Antwort geben:

1. In welcher Lebenssituation ist es nötig, daß die sozialpolitischen Institutionen tätig werden?

2. Was ist in diesen Situationen zu tun?

Die zweite Frage lässt sich verhältnismäßig einfach beantworten. Wenn jemand außerstande ist, für den eigenen Lebensunterhalt zu sorgen, muss man ihm die materiellen Güter zur Verfügung stellen, die ihm den Lebensunterhalt sichern. Dazu ist es aber natürlich auch notwendig, daß man diese hat: Es muß etwas da sein, was man verteilen kann. Wenn man von den praktischen Schwierigkeiten absieht, die mit der Ausarbeitung der Einzelheiten zusammenhängen, bietet sich hier ein ganz klares theoretisches Bild. So gibt es unter den Ökonomen Soziologen und Juristen, die sich mit dieser

Frage befassen, auf dieser allgemeinen Ebene noch ein lückenloses Einvernehmen. Nach der einheitlichen Auffassung besteht die Aufgabe der Sozialpolitik darin, einen Teil der hergestellten materiellen Güter zu sammeln, und diesen an die Bedürftigen zu verteilen.

Die erste Frage läßt sich dagegen auch auf dieser abstrakten theoretischen Ebene schwieriger beantworten. Es gibt bei uns heftige Auseinandersetzungen über die Frage, wen man in sozialer Hinsicht als bedürftig ansehen soll, und in welcher Lebenssituation die sozialpolitischen Institutionen in Aktion zu treten haben. Die Standpunkte lassen sich im großen und ganzen in zwei Gruppen aufteilen.

Nach der einen Auffassung muß man zur Beantwortung der Frage kennen, wo man die Linie des allgemeinen Lebensunterhaltes im heutigen Ungarn ziehen kann, der unter unseren Verhältnissen für jeden gesichert werden muß. Man muß also eine allgemeine Bestimmung des durchschnittlichen Lebensstandes vornehmen. Wenn das einmal festgestellt ist, kann sich die Lage sehr einfach gestalten: Das individuelle Lebensniveau eines jeden Staatsbürgers muß mit dem allgemeinen Lebensniveau verglichen werden. Wenn aus dem Vergleich hervorgeht, daß sich das individuelle Lebensniveau über dem allgemeinen befindet, hat die Sozialpolitik keine Aufgaben, wenn es aber unter dem allgemeinen Niveau bleibt, fallen der Sozialpolitik gewisse Aufgaben zu.

Nach der anderen Auffassung müssen die in sozialpolitischer Hinsicht Bedürftigen auf Grund der Analyse ihrer Lebensbahn bestimmt werden. Der Gedankengang ist in vereinfachter Form der folgende: Es ist bekanntlich einer der grundlegendsten Charakterzüge des menschlichen Lebens, daß man die zum Leben aufgebrauchten Energiequellen regelmässig ersetzen muß. Die Menschen verschaffen sich die dazu nötigen materiellen Güter meistens durch die produktive Arbeit. Es kann aber Fälle geben, als jemand zur Arbeit nicht imstande ist. Das hat seinen Grund entweder darin, daß er keine Arbeit findet, oder daß man durch Krankheit oder durch eine anderweitige Ursache seine Arbeitsfähigkeit für eine kürzere oder längere Zeit verloren hat. In solchen Fällen kann sogar sein Leben ohne die erforderlichen Güter in Gefahr geraten. Es kann eine ähnliche Situation ergeben, wenn jemand zwar imstande ist zu arbeiten, aber sein Einkommen innerhalb der Familie an so viele Köpfe zu verteilen hat, daß es zum Decken des Bedarfes nicht mehr ausreicht. Man könnte noch weitere Fälle aufzählen (z. B. eine Naturkatastrophe), als der Lebensunterhalt des Individuums gestört wird. Es ist eine Aufgabe der Sozialpolitik, diese Fälle aufzuklären und Hilfe zu leisten. Man muß also die Anstrengungen nicht auf die Bestimmung irgendeines abstrakten Minimums des Lebensunterhaltes konzentrieren, sondern auf die Aufdeckung der Notlagen die im Leben des Einzelnen eingetreten sind.

Mein Standpunkt steht dieser letzteren Auffassung näher. Als Begründung kann ich drei Faktoren nennen.

1. Von unserem sozialpolitischen System wird von Anfang an diese Annäherungsweise angewandt. Bis jetzt gibt es keine so schwerwiegenden Gründe, infolge derer das geändert werden müßte.

2. Früher gab es noch einige Theoretiker, die der Ansicht waren, daß die wichtigste Aufgabe der Sozialpolitik darin bestehe, daß sie die Lebensbedingungen für alle Mitglieder der Gesellschaft gleich gestaltet. In unseren Tagen herrscht die Auffassung vor, daß nicht die gleiche Lage sondern die gleichen Chancen für die Leute geschaffen werden sollen. Dem so gesetzten allgemeinen Ziel kann man sich durch die Untersuchung der Lage des Einzelnen nähern.

3. Die Anwendung des Lebensniveaus wirft in der Praxis zahlreiche Probleme auf. Von diesen sollen zwei erwähnt werden.

Der garantierte Lebensstandard müßte weit über dem Minimum in der Nähe des Niveaus des Durchschnittseinkommens festgesetzt werden. Tut man dies nämlich nicht, so müßte sich die Mehrheit der Gesellschaft eine zusetzliche Lösung suchen, denn die Differenz zwischen dem früheren Lebensstandard und dem Niveau der Sozialleistung würde zu groß sein. Das allein würde schon das Bild der institutionellen Einrichtung umgestalten, was noch nichts schlimmes bedeutet. Man muß aber auch damit rechnen, daß ein auf hohem Niveau garantierter Lebensstandard die Interessenverhältnisse einer gewissen Gesellschaftsschicht wesentlich verändern würde. Es wird nämlich Personen geben, die zur Arbeit imstande sind, durch ihre Arbeit aber kaum ein höheres Einkommen erreichen, das schon sowieso durch die Sozialleistungen garantiert wird. Diese Menschen würden sich ja leicht denken, daß man mit weniger Energie erreichen kann, zu den sozial Bedürftigen gerechnet zu werden, als was die Arbeit erfordert, warum sollen sie also nicht den leichteren Weg wählen?

Es besteht eine reale Gefahr, daß die Menschen so reagieren können. Ich möchte ein Beispiel dafür aus der ungarischen Praxis zitieren. Vor 1976 wurde das Krankengeld für den erkrankten ungarischen Werktätigen so errechnet, daß man dazu das durchschnittliche Einkommen der der Krankheit Vorangehenden drei Monate zur Grundlage nahm. Das Krankengeld machte 75% (in gewissen Fällen 65%) des durchschnittlichen Einkommens aus. Bei einigen Betrieben, deren Produktion im Laufe des Jahres beachtliche Schwankungen aufwies, wurde man auf eine besondere Erscheinung aufmerksam. Auch die Zahl der erkrankten Arbeiter wies starke Schwankungen auf. In den Perioden, wo es weniger Arbeit gab, und man nicht so gut verdienen konnte, nahm die Zahl derer stark zu, die auf Krankengeld Anspruch erhoben hatten. In den Zeiträumen aber, wo man einen höheren Arbeitslohn erreichen konnte, verringerte sich diese Zahl. Der Unterschied konnte mitunter 5% aller Angestellten des Betriebes ausmachen. Die Menschen haben sich gedacht: Warum sollen sie in Zeiträumen arbeiten, wo ihr Verdienst kaum höher sein kann als das Krankengeld auf Grund des durchschnittlichen Einkommens der vorangehenden drei Monate. Dazu ist nur erforderlich, den Arzt glauben zu lassen sie seien erkrankt. Das bedarf einer weit kleineren Anstrengung, als wenn man arbeiten müßte. Und wenn man eine extra Arbeit verrichtet, solange man auch das Krankengeld bekommt, fährt man besonders gut dabei. Im Jahre 1976 hat die Regierung zwei Maßnahmen getroffen. Sie erhöhte den zur Bestimmung des durchschnittlichen Einkommens nötigen Zeitraum von drei Monaten auf ein Jahr, außerdem hat sie die verschärfte Kontrolle der erkrankten Arbeiter verfügt. Die Zahl der Tage mit dem Krankengeld hat sich sofort um einige Prozente verringert. Das alles ist nur ein Beispiel dafür, daß die sozialpolitische Institutionen die Interessenverhältnisse der Menschen weitgehend beeinflussen können. Bei der Umgestaltung des sozialpolitischen Systems muß man auch darauf Rücksicht nehmen.

Ich habe aber noch einen zweiten Einwand dagegen, das garantierte Niveau des Lebensunterhaltes zur zentralen sozialpolitischen Kategorie zu machen: Diese Lösung kann nämlich zur Quelle einer gesellschaftlichen Unsicherheit werden. Der garantierte Lebensstandard muß für eine lange Zeit im voraus bestimmt werden, damit er eine Sicherheit gewähren kann. Die wirtschaft-

liche Umgebung kann sich aber plötzlich verändern. Zum Schutz gegen die Wirkung dieser Änderung bieten sich bereits zwei Möglichkeiten: 1. Man hält das garantierte Niveau niedrig. 2. Man baut Vermittlungsmechanismen aus, die die äußeren Wirkungen sofort auch für das garantierte Lebensniveau vermitteln. Die erste Lösung ist schlecht, denn sie wird zur Quelle neuerer sozialer Spannungen. Bei der zweiten Lösung spielen notgedrungen viele subjektive Elemente bei der Vermittlung eine Rolle. Das garantierte Lebensniveau würde deshalb voraussichtlich zum Gegenstand ständiger politischer Zusammenstöße werden, und anstelle der Stabilität kann das nur allzu leicht das Gefühl der ständigen Unsicherheit hervorrufen.

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen erscheint es mir schon angemessener, das Leben der bedürftigen Personen bei den Sozialen Leistungen zu untersuchen.

Zusammenfassend kann man also folgendes feststellen: Man muß jene Lebensverhältnisse theoretisch zum Begriffskreis der Sozialpolitik zählen, die dazu bestimmt sind, einen Teil der von der Gesellschaft hergestellten Güter zum Zwecke zu sammeln, daß man die Mitgliedern der Gesellschaft, die mit Schwierigkeiten bei ihrem Lebensunterhalt ringen, die nötigen Güter aus dieser Quelle zu sichern.

In Klammern möchte ich die folgenden Bemerkungen hinzufügen. En kann dem Leser im Laufe der bisherigen Darlegungen aufgefallen sein, daß es zwischen den dargestellten Auseinandersetzungen in Ungarn und der in der internationalen Fachliteratur zeitweise auffindbaren Problematik eine auffallende Ähnlichkeit gibt: Was ist zweckmässiger? Finale oder kausale, Versicherungs- oder Versorgungselemente als Typen innerhalb des Systems der Sozialpolitik in einem breiteren Kreis zu Verwenden? Unsere Darlegungen beziehen sich nicht auf die zweckdienlichen Weisen der Versorgung sondern auf ein vorangehendes grundlegendes Problem: Wer sind überhaupt die Leute, die einer Sozialleistung bedürfen. Auf die nächste Frage, nämlich auf die, in welcher Form und in welchem Maße die Bedürftigen diese Leistung bekommen sollen, können wir erst nach der Beantwortung der ersten Frage eine Antwort geben. Auf die zweite Frage übrigens muß auf Grund unserer bisherigen Forschungen nach unserem Dafürhalten folgendes geantwortet werden: Unter den ungarischen Verhältnissen muß wahrscheinlich nach wie vor eine gemischte Lösung verwendet werden.

III. Nun wollen wir nach den obigen theoretischen Darlegungen auch die Praxis analysieren.

Im dritten Teil dieser Studie möchte ich die wichtigeren Charakterzüge der institutionellen Einrichtung der ungarischen Sozialpolitik darstellen. Im voraus möchte ich erwähnen, daß die institutionellen Strukturen, die auf dem Gebiet der Sozialleistungen in den Ländern, die weit entwickelter waren, als Ungarn, eine Rolle gespielt haben, in Ungarn in den früheren Zeiträumen — wenn auch mit einer gewissen Verspätung — auf allen Ebenen des Lebens ebenfalls erschienen waren. Es gab Perioden, wo die Menschen sich nur auf die individuelle Vorratsbildung verlassen konnten. In anderen Perioden wurde die soziale Tätigkeit der kleinen Gemeinschaften zum ausschlaggebenden Faktor. Unter diesem wurde der Familie, der Wohngemeinschaft, dem Arbeitsplatz und der Kirche eine hervorragende Rolle beigemessen. Nach der Jahrhundertwende hat der Staat — im Vergleich zu anderen Ländern mit einer beachtlichen Verspätung — Aufgaben auf diesem Gebiet übernommen.

Für die Entwicklung der sozialpolitischen Institutionen nach dem Weltkrieg in Ungarn ist das starke Vordringen der Rolle des Staates charakteristisch. Das ist nicht überraschend, denn die Zunahme der sozialpolitischen Verpflichtungen des Staates war in den letzten Jahrzehnten ein weltweites Phänomen. In Ungarn hat sich aber etwas mehr zugetragen. Die staatlichen Institutionen haben nach einer anfänglichen Unsicherheit, die für den Anfang der 50er Jahre charakteristisch war, eine nahezu exklusive Rolle auf diesem Gebiet erlangt. Der Grund dafür kann auf die Eigentümlichkeit der Eigentumsverhältnisse zurückgeführt werden. Die wichtigsten Produktionsmittel kamen in staatlichen Besitz. Die hergestellten Güter ebenfalls. So hat der Staat auch über die Quellen des sozialen Geldaufwandes verfügt. Es ist daher nicht überraschend, daß der Staat auch auf dem Gebiet der Lösung der sozialen Probleme eine nahezu ausschließliche Rolle spielt. Das bedeutet nicht, daß den in den früheren historischen Perioden eine wichtige soziale Rolle spielenden übrigen Organen wie zum Beispiel der Wohngemeinschaft beziehungsweise den Betrieben überhaupt keine Aufgabe eingeräumt wird. Ihre Aufgaben werden aber vom Staat bestimmt. Ihre Tätigkeit wird also in die institutionelle Einrichtung der Sozialpolitik des Staates hineingebaut.

Als eine Merkwürdigkeit will ich nur erwähnen, daß sich neulich im Verhalten des Staates eine neue Tendenz abzuzeichnen beginnt. Seit sich das Entwicklungstempo der Wirtschaft verlangsamt hatte, ist der Staat bestrebt, den kleineren Gemeinschaften und den gesellschaftlichen Organisationen immer Aufgaben zu übergeben. Heute machen sich zuerst noch die ersten Zeichen dieser Tendenz bemerkbar, es ist aber anzunehmen, daß uns eine bedeutende Umwandlung auf diesem Gebiet bevorsteht. Es ist aber für die jetzige Lage charakteristisch, daß die sozialpolitischen Aufgaben fast ausschließlich von den staatlichen Institutionen gemeistert werden. Wenn man sich also von der ungarischen sozialpolitischen institutionellen Einrichtung ein Bild machen will, soll man in erster Linie diese darstellen.

Die ungarischen sozialpolitischen Institutionen müssen oder auch können auf der Grundlage, welchen Organen ihr Funktionieren als Aufgabe zufällt, in drei Gruppen geteilt werden:

1. Staatliche Organe für soziale Versorgung und Fürsorge,
2. die Sozialversicherung,
3. die soziale Tätigkeit der Betriebe und Unternehmen.

1. Die Institutionen der sozialen Versorgung und Fürsorge können in zwei grosse Gruppen eingeteilt werden, nach dem berechtigten Kreis, nämlich in die Gruppe der Institutionen universellen und die Gruppe der Institutionen selektiven Typs.

a) Die Unterstützungen universellen Typs stehen allen ungarischen Staatsbürgern zu, die unverschuldeterweise nicht für sich selbst sorgen können, und ihr Lebensunterhalt auch auf keine andere Weise gesichert ist. (Sie haben etwa kein Vermögen oder Familienmitglieder und Angehörige, die zu ihrem Unterhalt verpflichtet werden könnten.) Man kann zwei weitere Untergruppen bilden. Man kann nämlich Institutionen für Finanzunterstützungen bzw. solche für Naturalunterstützungen auseinanderhalten.

Die Finanzunterstützung besteht aus regelmäßiger bzw. unregelmäßiger sozialer Hilfe.

Vollständige Versorgung durch Naturalleistungen erhalten die Altersheime und ähnliche Einrichtungen, für Jugendliche und Minderjährige werden diese

Unterstützungen durch die Säuglings- und Kinderheime gewährleistet. Eine partielle Versorgung durch Naturalleistungen gewährleisten die Institutionen der Sozialversorgung, z. B. Tagesheime und andere Institutionen von geringerer Bedeutung. Ein gemeinsamer Charakterzug von diesen Institutionen ist, daß sie von den örtlichen Organen der Staatsverwaltung aufrecht erhalten werden, jeder ungarische Staatsbürger ist dazu berechtigt, in diesen Institutionen untergebracht zu werden, die Kosten werden vom Staatsbudget gedeckt.

b) Zu den selektiven Unterstützungen ist nicht jeder ungarische Staatsbürger berechtigt. Diese stehen nur denjenigen zu, die vor ihren Nahrungssorgen in den Verordnungen festgesetzte gemeinnützliche Tätigkeit entfaltet hatten. Zwei bedeutendere Institutionen können dazu gezählt werden: die Arbeitslosenunterstützung und das Mutterschaftsgeld. Über die erstere wissen Sie ja auch sehr genau Bescheid, aber die letztere muß ich ein bißchen ausführlicher erläutern. Diese Art der Unterstützung dient dazu, der im Arbeitsverhältnis stehenden Mutter zu ermöglichen, während der ersten drei Jahre ihres Kindes von der Arbeit fernzubleiben und für ihr Kind zu sorgen. Auf die Bitte der Mutter ist der Dienstgeber verpflichtet, das Arbeitsverhältnis während dieser drei Jahre zu unterbrechen, solange die Mutter es wünscht. Während dieser Zeit bekommt die Mutter vom Staatsbudget monatlich eine bestimmte Summe.

2. Der zweite große Faktor der institutionellen sozialpolitischen Einrichtung ist die Sozialversicherung. Sie bildet ein einheitliches System, das aus vier großen Gebieten besteht: Krankengeld und Mutterschaftsversicherungen, die Familienzulage, die Rentenversicherung sowie die Unfallversicherungen. Der Kreis der Versicherten ist einheitlich bestimmt. Als Maßstab für die Leistungen gilt gewöhnlich der frühere Durchschnittsverdienst. (Ausnahme bildet die Familienzulage, die Mutterschafts- und die Bestattungsunterstützung.)

Die Einkommen der Sozialversicherung entspringen aus drei Quellen. Das sind die Arbeitgeber, die Einzahlungen der Werktätigen sowie die Staatlichen Zuschüsse. (Die Verhältnisse waren im Jahre 1981: 52%, 19%, 29%.)

Es ist ein Charakterzug der organisatorischen Struktur der Sozialversicherung, daß die Organe der Sozialversicherung seit 1950 unter gewerkschaftlicher Leitung stehen. Die damalige Entscheidung war sicherlich das Ergebnis politischer Erwägungen. Daß keine Veränderungen seit damals eingetreten waren, kann durch zwei Faktoren erklärt werden:

a) Die Sozialversicherung kann ihrer Aufgabe nur dann gerecht werden, wenn sie sich bei ihrem Funktionieren auf einen breiten gesellschaftlichen Konsens stützen kann. Die Gewerkschaften haben die nötigen Mittel, die zur Schaffung dieses Einvernehmens beitragen können.

b) Die Organe der Sozialversicherung sind aber trotz der gewerkschaftlichen Führung keine Organe von gewerkschaftlichem Charakter. Die ungarische Praxis zeigt sehr gut, daß die zu lösende Aufgabe die Organe, die sich mit den Angelegenheiten befassen, grundlegend bestimmt. Für die Organe der Sozialversicherung ist auch bei uns die Tätigkeit charakteristisch, die für die Organe der Staatsverwaltung charakteristisch ist, nicht etwa die Arbeit der Bewegung.

3. Im Rahmen der sozialen Tätigkeit der Betriebe und Unternehmen können deren Angestellte und Arbeiter eine Unterstützung bekommen. Die Quelle der dazu verwendbaren Summe ist der Gewinn des Betriebes. Alle Betriebe und Unternehmen sind verpflichtet, einen Kultur- und Sozialfonds aus dem Gewinn zu bilden. Die Größe dieses Fonds wird durch die Zahl der Arbei-

ter und der Angestellten bestimmt. Über die Verwendung entscheidet das gewerkschaftliche Organ des Betriebes. Der Betrieb leistet gewöhnlich einen Beitrag zur Verköstigung der Kinder, zur Aufrechterhaltung von Institutionen für Kinder und zu den Erholungskosten, diese Gelder können außerdem als einmalige außerordentliche Hilfe oder als Unterstützung etwa zur Wohnungsrenovierung verwendet werden.

IV. Nachdem wir einige Fragen erörtert haben, die mit dem Begriff und der institutionellen Einrichtung der Sozialpolitik zusammenhängen, möchte ich einige Schlußbemerkungen machen. Auf dem Gebiet der Sozialpolitik funktioniert in Ungarn kein zentrales Leitungsorgan. Es gibt kein Ministerium für soziale Angelegenheiten. Die sozialen Aufgaben wurden an zahlreiche staatliche Verwaltungs- und sonstige Organe verteilt. Die Koordinierung erfolgt auf der Reigerungsebene. Dabei hat die Regierung noch zahllose andere Aufgaben. Daher ergibt es sich, daß sich unter den verschiedenen Sozialleistungen und sozialen Unterstützungen beachtliche Unterschiede im Niveau herausgebildet haben. Es gibt solche, die man ruhig mit dem europäischen Maßstab vergleichen kann, denn das Niveau hält dem Vergleich stand, andere erweisen sich dagegen als ziemlich überholt. So erklärt es sich, daß es in Ungarn immer noch unmoderne Gebiete der sozialen Tätigkeiten gibt, obwol der materielle und finanzielle Aufwand in den vergangenen letzten zwei Jahrzehnten groß genug war.

In Kenntnis dieser Sorgen, und auch durch die wirtschaftlichen Schwierigkeiten angespornt, hat die Regierung im vergangenen Jahr bedeutende Forschungsaufgaben als Aufträge zur umfassenden Analyse unserer heutigen sozialpolitischen Lösungen gegeben. Das wichtigste Ziel der Untersuchungen ist, die Konturen des einheitlichen sozialpolitischen Systems festzustellen. Diese Arbeit befindet sich noch in den Anfängen. Die Erörterungen der vorliegenden Studie müssen daher vorerst für die Ausgangsgedanken einer geplanten umfassenden Analyse und nicht als für die Summierung einer abgeschlossenen Forschung angesehen werden.

the first of these is the fact that the system is not a simple one, and that the results are not always the same.

The second of these is the fact that the system is not a simple one, and that the results are not always the same.

The third of these is the fact that the system is not a simple one, and that the results are not always the same.

The fourth of these is the fact that the system is not a simple one, and that the results are not always the same.

The fifth of these is the fact that the system is not a simple one, and that the results are not always the same.

The sixth of these is the fact that the system is not a simple one, and that the results are not always the same.

The seventh of these is the fact that the system is not a simple one, and that the results are not always the same.

The eighth of these is the fact that the system is not a simple one, and that the results are not always the same.

The ninth of these is the fact that the system is not a simple one, and that the results are not always the same.

HANS FLORETTA*

Die österreichische Betriebsverfassung in ihren wirtschaftlichen und politischen Implikationen

Gliederung

- I. Geschichtliche Entwicklung der österreichischen Betriebsverfassung
 - 1. Die Anfänge
 - 2. Das Betriebsrätegesetz 1919
 - 3. Das Schicksal der Sozialisierungsgesetze und der Sozialisierungskommission
 - 4. Die Bedeutung des ersten Betriebsrätegesetzes
 - 5. Die Zeit von 1933 bis 1945
 - 6. Das Betriebsrätegesetz 1947
- II. Skizze der gegenwärtigen Rechtslage
- III. Zusammenfassende Bewertung der österreichischen Betriebsverfassung

Österreich besitzt ein gut entwickeltes System der Betriebsverfassung, zugleich aber auch eine darüber hinausgehende gut funktionierende überbetriebliche Arbeitsverfassung (das Recht der freien Koalitionen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber mit der Paritätischen Kommission für Lohn- und Preisfragen; die gesetzlich eingerichteten Kammern der Arbeiter und Angestellten sowie der Unternehmer; das Instrumentarium der kollektiven Rechtsgestaltung: Kollektivvertrag, Satzung, behördliche Festsetzung von Arbeitsbedingungen und Arbeitskampf) mit einem starken einheitlichen Gewerkschaftsbund. Dieser Umstand läßt eine Darstellung dieses Systems in seinen Funktionszusammenhängen über die Grenzen Österreichs hinaus von Interesse erscheinen und ich darf daher dem verehrten Jubilar die gegenständliche Arbeit widmen.

I. GESCHICHTLICHE ENTWICKLUNG DER ÖSTERREICHISCHEN BETRIEBSVERFASSUNG

1. Die Anfänge

Es hat schon im Mittelalter nicht wenige Versuche gegeben, durch Gesellen-Vereinigungen und Arbeitskampfmaßnahmen die meistens sehr harten Arbeitsbedingungen zu verbessern. Diese Ansätze wurden durch die politische Gewalt der von den Zünften beherrschten Stadtverwaltungen oder anderer Landesherren immer wieder alsbald unterdrückt. Erst die Massenproblematik des industriellen Proletariats und der zunehmende Einfluß liberaler Gedan-

* Emeritus Univ.-Professor, Universität Salzburg.

kengänge im Bürgertum ließen solche Gedanken einer betrieblichen Interessenvertretung wieder aufkommen, so insbesondere in der verfassungsgebenden Nationalversammlung der Frankfurter Paulskirche im Jahre 1848/49. Da Österreich damals noch Bestandteil des Deutschen Bundes war, waren diese Beratungen, die allerdings nicht zu Gesetzesbeschlüssen führten, für Österreich sowie für Deutschland von ideengeschichtlicher Bedeutung¹. In Österreich gab es im Revolutionsjahr 1848 vereinzelt (Wien und Wiener Neustadt) betriebliche Arbeiterausschüsse, die aber in der konterrevolutionären Phase des kaiserlichen Absolutismus völlig unterdrückt wurden². Ideengeschichtlich von großer Bedeutung war ein von dem Wiener Juristen und politischen Publizisten Johann Alois Perthaler entworfenes System von Arbeiterausschüssen.³

Trotz der staatlichen Unterdrückung gab es in Österreich seit 1852 vereinzelt Arbeiterausschüsse auf freiwilliger Grundlage. Von Bedeutung wurde aber erst eine mit dem Beginn intensiver staatlicher Sozialpolitik in den 80er Jahren einsetzende Diskussion über die Arbeiterausschüsse. Einen anderen Vorläufer der heutigen Betriebsverfassung stellte die Verpflichtung der Unternehmer zur Erlassung von Arbeitsordnungen dar, welche zunächst durch das österreichische Allgemeine Berggesetz von 1854 und allgemein durch die Gewerbeordnung 1859 (für alle gewerblichen Sparten, jedoch nur in Werkstätten, in denen mindestens 20 Arbeiter beschäftigt sind) vorgeschrieben waren. Später bedurfte die Erlassung dieser Arbeitsordnungen der *Anhörung* der Arbeitnehmer (zunächst im Regiebautenarbeitergesetz 1902). Damit wurde das Prinzip des uneingeschränkten unternehmerischen Weisungsrechtes,⁴ das bereits durch die Pflicht zur Erlassung einer Arbeitsordnung einer ersten Einschränkung unterworfen worden war, weiter eingeschränkt und ein erster Ansatz zu einer Mitwirkung der Arbeitnehmerschaft im Betrieb geschaffen⁴.

Die legistische Entwicklung der betrieblichen Interessenvertretungen ging jedoch sehr schleppend vor sich. Es sah zwar ein Entwurf des Handelsministeriums im Jahre 1891 die obligatorische Einführung von Arbeiterausschüssen in allen fabriksmäßig betriebenen Gewerbeunternehmungen vor, jedoch erlangte dieser Entwurf vor allem durch den Widerstand der Unternehmer, welche lediglich die Einführung fakultativer Arbeiterausschüsse akzeptierten, nicht Gesetzeskraft. Lediglich im Bergbau wurde durch das Gesetz betreffend die Errichtung von Genossenschaften im Jahre 1896 Lokalarbeiterausschüsse festgelegt⁵. Die Befugnisse dieser Ausschüsse erschöpften sich im wesentlichen in Überwachungs- und Interventionsrechten.

Von großer Bedeutung war, daß sich im Laufe der Jahrzehnte in den Betrieben ein Netz von gewerkschaftlichen Vertrauensmännern bildete. Recht-

¹ Vgl. Strasser, Arbeitsrecht II (Kollektives Arbeitsrecht), S 11 ff, in: Floretta-Spielbüchler-Strasser, Arbeitsrecht (1976); Teuteberg, Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland (1961), S 109.

² Flanner, Die Revolution von 1848 in Wiener Neustadt (1978), S 117 f.

³ Perthaler, Ein Standpunkt zur Vermittlung sozialer Mißstände im Fabriksbetriebe, in: Zeitschrift für österreichische (Rechts)gelehrsamkeit und politisches Gesetzkunde, 3. Jg (1843), S 66 ff u. 118 ff.

⁴ Vgl. Strasser, Die Betriebsvereinbarung (1957), S 21 ff; Mayer-Maly, Österr. Arbeitsrecht (1970), S 208.

⁵ Vgl. Floretta-Strasser, Kommentar zum Betriebstrategesetz, 2. Aufl, (1973), S 5; Mayer-Maly, Österr. Arbeitsrecht, S. 208. Filla, Zwischen Integration und Klassenkampf — Sozialgeschichte der betrieblichen Mitbestimmung in Österreich (1981), S 32.

lich beruhte dies auf der Freiheit, Koalitionen zur Regelung von Arbeitsbedingungen zu bilden (Koalitionsfreiheit). Arbeitskämpfe der Koalitionen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber waren zunächst durch das Strafgesetz 1852 verboten und mit Strafe bedroht worden; jedoch durch das Koalitionsgesetz 1870 wurden die Arbeitskämpfe vom Staate geduldet; die Arbeitskämpfungsbreden waren aber weiterhin zivilrechtlich unwirksam.

Das tolerierte gewerkschaftliche Vertrauensmännersystem gewann dann allerdings im Ersten Weltkrieg große praktische Bedeutung, da es sich als sehr wichtig für die Aufrechterhaltung der Arbeitswilligkeit, insbesondere in den Rüstungsbetrieben, erwiesen hatte.

Der erste nach dem Umsturz vom November 1918 ausgearbeitete Gesetzentwurf ging daran, dieses System von gewerkschaftlichen Vertrauensleuten rechtlich zu fundieren und die Vertrauensleute mit einer Reihe von Befugnissen auszustatten⁶.

Die Begriffe „Betriebsrat“ und „syndikalistische“ oder — wie wir es heute eher zu nennen gewohnt sind — „basisdemokratische“ Elemente fanden erst Zutritt zur gesetzgeberischen Arbeit, nachdem die zum Teil schon illegal während des Krieges, aber insbesondere im Winter 1918/19 gebildeten Arbeiter- und Soldatenräte durch die Ausrufung der Ungarischen Räterepublik am 21.3.1919 einen gewaltigen Zulauf erhalten hatten. Die am 7.4.1919 erfolgte Ausrufung der Räterepublik in Bayern wirkte einerseits in gleiche Richtung, hatte aber andererseits bei den überwiegend ländlichen und konservativ eingestellten westlichen Bundesländern eine mehr abschreckende Wirkung.

Die radikal und klassenkämpferisch eingestellte kommunistische Partei Deutsch-Österreichs gewann in diesen Monaten in den Arbeiterräten, die noch im Winter 1918/19 fast eine Organisation der sozialdemokratischen Partei gewesen waren, entscheidenden Einfluß. Die Führung der sozialdemokratischen Partei stand daher nunmehr vor der Entscheidung, entweder diese revolutionären Tendenzen zu ihren eigenen Zielen zu machen oder zu versuchen, sie hintanzuhalten und auf begrenzte Ziele innerhalb der gegebenen Staats- und Verfassungsordnung zu lenken. Die Entscheidung fiel in letzterem Sinne aus, und zwar einerseits aus tagespolitischen und pragmatischen Gründen: eine Entwicklung zur Räterepublik in Wien und allenfalls noch in Niederösterreich wäre mit Sicherheit von den übrigen Bundesländern mit einer Abspaltung beantwortet worden⁷. Außerdem drohten die Entente-Mächte (England, Frankreich und Italien) mit der Erneuerung der ohnehin soeben erst im März 1919 aufgehobenen Hungerblockade und sogar mit der Besetzung des Landes unter dem Vorwand der Sicherung von Verkehrsverbindungen gegen revolutionäre Umtriebe.

Andererseits hatte diese Entscheidung auch tiefere, prinzipielle und ideologische Gründe: Der Versuch, eine sozialistische Gesellschaftsordnung entgegen dem Entwicklungsmodell von Karl Marx unmittelbar auf eine ländliche und feudale Gesellschaftsstruktur aufzupropfen, hätte — wie sich in Rußland und unmittelbar danach im Nachbarland Ungarn gezeigt hat — nur mit drastischen

⁶ Entwurf des Staatsamtes für soziale Fürsorge vom Jahre 1918, das unter Leitung von Staatssekretär Ferdinand Hanusch stand; siehe *Klenner*, Die österreichischen Gewerkschaften (1951), Bd I, S 559; *Floretta*, Die Betriebsvereinbarung (I), DRdA 1958, S 112.

⁷ So fanden später in Vorarlberg, Tirol und Salzburg Volksabstimmungen statt, welche sehr große Mehrheiten zugunsten eines Anschlusses an die Schweiz bzw. an die Deutsche Republik brachten.

Maßnahmen der staatlichen Gewalt (Terror gegen die Klassenfeinde) überhaupt Aussicht auf Erfolg gehabt. Die humanistische Tradition innerhalb der Sozialdemokratie war jedoch derart stark, daß eine solche Perspektive nichts Verlockendes hatte.

Es ist bemerkenswert, daß genau in dieser Zeit der große Rechtsdenker und Sozialdemokrat Hans Kelsen sein Rechtssystem ausarbeitete⁸, das dann auch zur Grundlage der ersten österreichischen Verfassung 1920 gemacht wurde; ein System, in dem die Gewaltenteilung und die Sicherung des Bürgers vor Willkür der Staatsmacht zur äußersten Konsequenz getrieben wurde. Zweifellos hat auch die Erfahrung mit dem System der Räte, welche ja definitionsgemäß in sich legislative und exekutive Funktionen vereinigten, diese geistige Entwicklung gefördert. Es wurde zwar allgemein akzeptiert, daß die Räte in einer Zeit extremer Desorganisation und ausgesprochener Hungersnot wertvolle Initiativen insbesondere bei der Sicherung der Ernährung der hungernden Wiener entfalten konnten: die allein mit dem geltenden Recht erfolgende Bekämpfung des Schieberunwesens wäre viel zu schwerfällig gewesen, die Beschlagnahmungen waren die einzige wirksame Methode⁹. Jedoch hatte die Vorstellung, einer nicht rechtsstaatlich organisierten Staatsgewalt auf Dauer ausgeliefert zu sein, für die Mehrzahl der Staatsbürger einschließlich weiter Schichten der Arbeiter keine werbende Kraft.

Freilich ist es eine weitere Frage, ob die erwartete Automatik des Übergangs von der bürgerlichen in die sozialistische Gesellschaft, wie sie sich Karl Marx vorgestellt hatte, so prompt funktioniert hätte. Im Lichte der seitherigen historischen Ereignisse muß man dies verneinen, denn der Kapitalismus hat zu seiner Sicherung eine Reihe von politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Einrichtungen hervorgebracht; sie beinhalten zwar einerseits so schlimme Phänomene wie Faschismus und Nationalsozialismus, andererseits aber zählen zu ihnen auch durchaus sehr positiv zu wertenden Errungenschaften, wie etwa die Verhinderung oder zumindest die Abmilderung von Wirtschaftskrisen durch gezielte staatliche Wirtschaftspolitik und im besonders hohen Maße die gesamte Sozialpolitik. Sozialpolitik war ja von ihren historischen Anfängen an (insbesondere der Bismarckschen Sozialpolitik im Deutschen Reiche) eine primär von konservativen Zielsetzungen inspirierte Politik, welche die revisionistisch eingestellten sozialdemokratischen Parteien dann aber voll mitmachten; nicht nur aus unmittelbar humanen Motiven, sondern auch in der begründeten Erwartung, daß der zunächst ganz auf die kapitalistischen Interessen hin orientierte Staat damit eine neue Qualität gewinnen würde („Sozialstaat“). Natürlich hat die Sozialpolitik durch die verbesserte Existenzsicherung und durch die Hebung des Lebensstandards die revolutionären Tendenzen in der Arbeiterschaft stark zurücktreten lassen, da ja die Arbeiter nunmehr selber bei einer Revolution schon einiges zu verlieren hatten.

Im Gesamtkomplex der Sozialpolitik spielt das Arbeitsrecht noch eine ganz besonders herausragende Rolle, da es nicht nur wie andere Sozialgesetze die inhaltlichen Folgen einer ungerechten Verteilung der Produktionsgüter abmilderte, sondern insbesondere Eingriffe in die Wurzeln der Ungleichheit selber ermöglichte: es war nämlich für den Proletarier notwendig, seine Ware

⁸ Vgl den Beitrag von Leser über H. Kelsen in der „Neuen österreichischen Biographie“ (1979), Bd XX, S 29 ff.

⁹ Vgl Hautmann, Rätepolitik in Österreich 1914–1924, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg 1972, S 73 ff, insb S 82.

„Arbeitskraft“ unter extrem ungünstigen Umständen zu verkaufen. Diese extrem ungleiche Marktsituation wurde einerseits durch unmittelbare staatliche Eingriffe (wie Arbeitnehmerschutzgesetze), andererseits durch die mit staatlicher Duldung, später mit staatlicher Förderung entstehenden Gewerkschaften so verändert, daß der Lebensstandard der breiten Massen schließlich sehr gehoben werden konnte, was durch die Hebung der Massenkaufkraft dann auch zur wenigstens teilweisen Verhinderung kapitalistischer Überproduktionskrisen beitrug.¹⁰

2. Das Betriebsrätegesetz 1919

Innerhalb dieses im ganzen revisionistischen Konzeptes kam dem *Betriebsrätegesetz 1919* eine besondere Bedeutung zu. Allerdings wies es zwei voneinander deutlich unterschiedliche Aspekte auf: einerseits sollte es nach den Worten von Otto Bauer, dem Vorsitzenden der Sozialisierungskommission, eine *Schule* für die Arbeitnehmerschaft in der Übernahme von wirtschaftlicher und auch politischer Verantwortung sein¹¹. Tatsächlich hätte aber eine weit-

¹⁰ Vgl. Floretta, Zur Frage einer einheitlichen Sozialgerichtsbarkeit, DRdA 1965, S 320.

¹¹ Am 14. März 1919 hatte die Konstituierende Nationalversammlung das Gesetz über die Vorbereitung der Sozialisierung (StGBI 181) beschlossen. Dieses Gesetz stellte die Sozialisierung von „hiez u geeigneten Wirtschaftsbetrieben“ zugunsten des Staates, der Länder und Gemeinden in künftigen Gesetzen in Aussicht. Darüber hinaus wurde auch ein Gesetz über die Interessenvertretung der Arbeitnehmer in den Wirtschaftsbetrieben angekündigt. Mit der Vorbereitung der entsprechenden Gesetze war die Sozialisierungskommission beauftragt (in den Vorstand der Kommission waren am 15. März 1919 Otto Bauer als Präsident, Ignaz Seipel als Vizepräsident sowie Franz Domes, Leopold Kunschak und Viktor Wutte berufen worden.) Am 24. April 1919 wurde von der Sozialisierungskommission im Namen der Staatsregierung mit drei anderen Gesetzentwürfen über die Sozialisierung (es handelte sich um Rahmengesetze über die Enteignung von Wirtschaftsbetrieben, über gemeinwirtschaftliche Anstalten und Gesellschaften sowie über Kommunalisierungen; siehe 165 bis 167 der Beilagen der Konst. Nationalversammlung) auch der Entwurf eines *Betriebsrätegesetzes* (164 der Beilagen der Konst. Nationalversammlung) in die Konstituierende Nationalversammlung eingebracht. Dieser Entwurf wurde wie folgt begründet:

„Die Einrichtung der Betriebsräte soll durch eine weitgehende Demokratisierung des Betriebes dem Gedanken der Mitwirkung von Arbeitern und Angestellten an der Sozialisierung, und, wo diese zunächst nicht in Betracht kommt, an der Betriebsführung, zum Durchbruch verhelfen. Der Entwurf baut die Einrichtung der Betriebsräte auf dem einzelnen Betrieb auf.“

„Zur weiteren Klarstellung sei betont, daß die Betriebsräte nicht als eine neue Organisation der Arbeiter gedacht sind. Es werden vielmehr die Arbeiter im Betriebe zu Wahlkörpern zusammengefaßt, während eine durchgreifende Organisation der Arbeiterschaft eines Betriebes, etwa mit regelmäßigen Tagungen, einem eigenen Organ, Funktionären und einem bestimmten Aufgabenkreis hier nicht geplant ist und auch von den Arbeitern nicht gewünscht wird. Nach wie vor werden die Arbeiter in ihren Gewerkschaften stehen und diesen unabhängig von dem Beschäftigungsorte angehören. Nach wie vor werden die Arbeiter in den Gewerkschaften die Organe erblicken, mit welchen sie die Gestaltung der Arbeitsbedingungen beeinflussen und ihre Interessenkämpfe ausfechten.“ (164 der Beilagen der Konst. Nationalversammlung, S 9.)

Otto Bauer, der als Präsident der Sozialisierungskommission die vorgelegten Gesetzentwürfe in der Konstituierenden Nationalversammlung begründete, sagte zum Entwurf eines *Betriebsrätegesetzes* folgendes:

„Der grundlegende Gesetzentwurf ... ist der über die Betriebsräte, denn jede Sozialisierung muß nach unserer Überzeugung von der Demokratisierung der Be-

gehende Sozialisierung der Wirtschaft in dieser Zeit schon deswegen zu erheblichen Krisen führen müssen, weil die Arbeitnehmerschaft damals über praktisch keinerlei Fachleute zur Führung von Betrieben verfügte. Andererseits war es auch ein Ableiten revolutionärer Energien in einen begrenzten und für die gesamte Gesellschaftsordnung „unschädlichen“ Bereich¹². Die Grenzen waren sogar so eng gesteckt, daß von den syndikalistischen Zielen eines räte-demokratisch eingerichteten Betriebes gerade die entscheidenden, nämlich die entweder alleinige oder zunächst mitbestimmende wirtschaftliche Führung des Betriebes durch die Arbeitnehmerschaft, in keiner Weise realisiert wurde. Es waren sogar periphere Beeinträchtigungen der Funktion der Betriebsführung durch den Betriebsrat verboten¹³.

3. Das Schicksal der Sozialisierungsgesetze und der Sozialisierungskommission

Zum Verständnis der Intentionen des Gesetzgebers muß man sich auch die konkrete politische und wirtschaftliche Situation der Jahre 1918 und 1919 vor Augen halten: Schon vor der Ausrufung der Ungarischen Räterepublik war das innenpolitische Klima durch das Problem der Sozialisierung sehr angespannt. Die Sozialdemokratische Partei hatte durch die Wahlen vom 16.2.1919 zur Konstituierenden Nationalversammlung zwar die relative, aber nicht die absolute Mehrheit erreicht. Der Gedanke der Sozialisierung hatte aber eine derartige Anziehungskraft, daß sich auch die bürgerlichen Parteien (Christlichsoziale und Großdeutsche) — zumindest formal — dazu bekannten; der erste Antrag auf Einsetzung einer Sozialisierungskommission, wenn auch erheblich einschränkende Klauseln enthaltend, war sogar von der Christlichsozialen Partei eingebracht worden. Am 14.3.1919 wurde dann auch das Gesetz über die Vorbereitung der Sozialisierung angenommen¹⁴. Diese Tatsache sowie

triebsverfassung ausgehen. Der Gesetzentwurf stellt den Abschluß einer alten Entwicklung dar und zugleich den Beginn einer neuen ... Diese Auffassung, längst schon in dem Bewußtsein der arbeitenden Massen durchgesetzt, längst schon in den Formen des gewerkschaftlichen Vertrauensmännersystems verkörpert, soll nun auch ihre rechtliche Form finden, indem wir den Betrieb nun auch von rechtswegen als Gemeinde organisieren, den Arbeitern eine Vertretung in dem Betriebsrate schaffen und den Grundsatz feststellen, daß in allen Dingen, die unmittelbar das Interesse der Arbeiter und der Angestellten berühren, kein absolutes Gebot des Unternehmers entscheiden darf, sondern nur die Vereinbarung zwischen der Betriebsleitung und dem Betriebsrat der Arbeiter und Angestellten.“ (10. Sitzung der Konst. Nationalversammlung; Stenographische Protokolle, S 24).

Bauer sah im Betriebsrätegesetz den Grundstein für die Sozialisierung (siehe 10. Sitzung der Konst. Nationalversammlung, Stenographische Protokolle, S 250). Vgl. dazu Floretta-Strasser, Kommentar zum Betriebsrätegesetz, 2. Aufl, S 5 ff; Gerlich, Die gescheiterte Alternative — Sozialisierung in Österreich nach dem Ersten Weltkrieg (1980), S 109 f, 113 f; und aus jüngster Zeit Spielbüchler, Wider die Zählung der Räte, in: Festschrift-Strasser (1983), S 613 ff.

¹² Es ist also durchaus begreiflich, daß kommunistische Autoren, wie Rühle, Von der bürgerlichen zur proletarischen Revolution (1920), abgedruckt bei Bermbach (Herausgeber), Theorie und Praxis der direkten Demokratie (1973), S 34 f, insb S 50, die Einrichtung der Betriebsräte als „verfälschte, gemeingefährliche, konterrevolutionäre Surrogate“ bezeichneten; was sie ja, gemessen an den radikalen Zielen der ursprünglichen Rätebewegung auch tatsächlich waren. Siehe dazu Spielbüchler, aaO, in: Festschrift-Strasser, S 615; und Gerlich, Die gescheiterte Alternative, aaO, S 104 f.

¹³ So bestimmte § 3 Abs 1 BRG 1919, daß sich die Tätigkeit der Betriebsräte „tunlichst ohne Störung des Betriebes zu vollziehen“ hätte.

¹⁴ Staatsgesetzblatt 181, 1919, 1. April 1919, S 101.

auch Indiskretionen aus der parlamentarischen Arbeit führten zu einer so erheblichen Verunsicherung, insbesondere bei allen Unternehmern, daß die vom Krieg und von der Zerstückelung des großen Wirtschaftskörpers Österreich—Ungarn ohnehin schwer getroffene Wirtschaft in eine noch tiefere Krise geriet. Außerdem glaubte damals ohnehin niemand an eine längere wirtschaftliche Überlebensmöglichkeit des neuen Kleinstaates Österreich.

So betonte auch der Berichterstatter in der Konstituierenden Nationalversammlung über den von der Sozialisierungskommission eingebrachten Entwurf zu einem Betriebsrätegesetz, daß das Gesetz über die Errichtung von Betriebsräten nicht nur zugunsten der Arbeiterklasse (wirke), sondern es (müsse) auch im Interesse des Gewerbes und der Industrie wirken", und erwartete, daß in Industrie, Handel und Gewerbe durch das Gesetz „die notwendige Ruhe zur Kalkulation und zum Aufbau" eintreten werde¹⁵. Ferner legte der Berichterstatter eine Entschliebung der Sozialisierungskommission vor, welche das Plenum der Konstituierenden Nationalversammlung unmittelbar nach der Beschlußfassung des Betriebsrätegesetzes gleichfalls annahm: „Die Staatsregierung wird aufgefordert, um unser darniederliegendes Wirtschaftsleben nicht zu hemmen und die treibenden Kräfte privaten Fleißes und persönlicher Energie wieder zur Schaffenfreude anzuregen, mit tunlichster Beschleunigung mit voll verbindlicher Deutlichkeit zu erklären, bei welchen Betrieben sie eine Sozialisierung beabsichtige."¹⁶

Die Beschlußfassung der Konstituierenden Nationalversammlung über die anderen Gesetzentwürfe zur Sozialisierung hatte eine Beruhigung der Unternehmerschaft zur Folge. Das Gesetz über das Verfahren bei der Enteignung von Wirtschaftsbetrieben vom 30. Mai 1919 teilte für die konkrete Sozialisierungsmaßnahme dem von den Bürgerlichen Parteien dominierten Parlament die entscheidende Funktion zu¹⁷. Das Gesetz über gemeinwirtschaftliche Anstalten vom 29. Juli 1919 war im wesentlichen auf solche Betriebe zugeschnitten, die sich bereits im Besitz des Staates befanden, und wurde in der Folgezeit in seinen Bestimmungen über die Zwangsanforderungen von Aktien privater Gesellschaften zwar von der Sozialistischen Gemeindeverwaltung Wiens, aber nicht von der Bundesregierung angewandt, erst recht nicht nach dem Ausscheiden der Sozialdemokraten aus der Regierung¹⁸. Der Gesetzentwurf über die Vergesellschaftung von Unternehmungen durch die Gemeinden kam schließlich über das Beratungsstadium überhaupt nicht hinaus¹⁹. Die revolutionäre Flut hatte in der Ungarischen Räterepublik und ihren Rückwirkungen auf Österreich ihren Höhepunkt und ihren Umschwung erfahren: schon fünf Wochen nach dem Ende der ungarischen Räterepublik durch die Intervention Horthys Anfang August 1919 forderte Prälat Seipel, der noch Anfang

¹⁵ 16. Sitzung der Konst. Nationalversammlung am 15. Mai 1919, S 355.

¹⁶ 16. Sitzung der Konst. Nationalversammlung, S 355.

¹⁷ Vgl Gerlich, Die gescheiterte Alternative, aaO, S 140.

¹⁸ Während am 17.10.1919 noch eine zweite Koalitionsregierung zwischen den bürgerlichen Parteien und der Sozialdemokratie gebildet worden war, traten diese am 10.6.1920 aus der Koalition aus und die ersten Nationalratswahlen vom 17.10.1920, welche schon unter der Geltung des Bundesverfassungsgesetzes vom 1.10.1920 stattfanden, brachten den Sozialdemokraten merkliche Verluste, den bürgerlichen Parteien erhebliche Gewinne; die Christlichsozialen erlangten die relative Mehrheit. Von dann an bestand praktisch keine Chance mehr für eine große Koalition. Vgl Otto Bauer, Die österreichische Revolution (1965), S 227 ff; Gerlich, aaO S 155 und 161 ff.

¹⁹ Vgl Gerlich, aaO S 175.

März 1919 für die Christlichsoziale Partei den Antrag auf Errichtung der Sozialisierungskommission eingebracht hatte, deren Auflösung²⁰. Da deren Weiterexistenz für die Sozialdemokratische Partei aber eine wichtige Prestigefrage darstellte, fristete die Sozialisierungskommission noch ein Schattendasein bis zu ihrer formellen Auflösung im Jahre 1934²¹.

Es blieb also das BRG 1919 das einzige in der rechtlichen und sozialen Wirklichkeit bedeutsame Produkt jener halbrevolutionären Phase in der österreichischen Staatenentwicklung und ihrer bedeutsamsten Institution, der Sozialisierungskommission; und auch das Betriebsrätegesetz war eigentlich keine revolutionäre Tat. Es stellte keine wirkliche Demokratisierung der Betriebe dar, weil es — wie schon früher angedeutet — die wirtschaftliche Führung der Betriebe nicht antastete.

4. Die Bedeutung des ersten Betriebsrätegesetzes

In Betrieben ab fünf Dienstnehmern hatten die dort Beschäftigten ihre Vertreter zu wählen. Diese Vertretung war de jure auch von den überbetrieblichen Gewerkschaften unabhängig. Die der betrieblichen Interessenvertretung eingeräumten Befugnisse waren im einzelnen: die Überwachung der Einhaltung der Kollektivverträge und die Ergänzung von Kollektivverträgen auf Grund kollektivvertraglicher Ermächtigung, die Mitwirkung bei der Festsetzung von Akkordlöhnen und bei Erlassung und Änderung der Arbeitsordnung (im Streitfall hatte in beiden Fällen das als staatliche Behörde konstruierte Einigungsamt zu entscheiden), die Überwachung der Einhaltung des Arbeiterschutzes, die Mitwirkung an der Aufrechterhaltung der Disziplin im Betriebe, die Überwachung der Lohnlisten und der Lohnauszahlung, die Teilnahme an der Verwaltung von Wohlfahrtseinrichtungen (die näheren Modalitäten der Beteiligung waren durch Betriebsvereinbarung zu regeln), die Anfechtung der Kündigung und Entlassung von Arbeitnehmern aus Motiven, die in der Tätigkeit des Arbeitnehmers für politische Parteien, Gewerkschaften oder den Betriebsrat gelegen waren, die Entgegennahme von Bilanzen des Betriebes, die Entsendung von zwei Betriebsratsmitgliedern in den Aufsichtsrat von Aktiengesellschaften sowie die gemeinsamen vierteljährlichen bzw monatlichen Beratungen mit dem Betriebsinhaber über die Verbesserung der Betriebseinrichtungen und über allgemeine Grundsätze der Betriebsführung.

Diese Überwachungs-, Interventions- sowie die Mitwirkungsrechte bedeuteten sozialpolitisch für die Arbeitnehmerschaft zur damaligen Zeit sehr viel, sie waren aber von der heutigen Mitbestimmungsdiskussion aus gesehen torsohaft und unsystematisch geregelt.

Entstehungszeit und Entstehungsumstände des Betriebsrätegesetzes 1919 beeinflussten auch auf lange Zeit die rechtsdogmatische Bewertung dieses Gesetzeswerkes in dem Sinne, daß es vor allem dem öffentlichen Recht zugeordnet wurde; so wurden auch die Mitglieder des Betriebsrates als öffentlich-rechtliche Mandatare angesehen²². Die noch ungenügende wissenschaftliche Durchdringung der Gesetzesmaterie war der Hauptgrund dafür, daß auch im Betriebsrätegesetz 1947 die rechtsdogmatischen Konstruktionen durch eine er-

²⁰ Vgl Gerlich, aaO S 255.

²¹ Vgl Gerlich, aaO S 257 ff.

²² Vgl OGH 4. 6. 1952, ArbSlg 5793; Lederer, Grundriß des österreichischen Sozialrechts, 2. Aufl (1932), S 270, der allerdings einschränkend davon spricht, daß es „gewissermaßen ein öffentliches Amt“ sei, das die Betriebsräte ausüben.

hebliche Zeit im unklaren blieben. Mit der Monographie von *Strasser* aus dem Jahre 1957²³ wurde erstmals auf den grundlegenden privatrechtlichen Charakter der österreichischen Betriebsverfassung hingewiesen. Die damit vollzogene genaue Analyse des positiven Rechts zeigt damit auch historisch-rückwirkend, daß das Betriebsrätegesetz zwar eine hoch bedeutsame sozialpolitische, jedoch keine revolutionäre, die Kontinuität der Rechtsordnung durchbrechende Tat gewesen ist. An die zweifelsohne vorhanden gewesene revolutionäre Absicht erinnern allerdings noch immer ihre Begriffe „Betriebsrätegesetz“ und „Betriebsrat“²⁴.

5. Die Zeit von 1933 bis 1945

Das von der ständestaatlichen Ideologie geprägte Gesetz über die Werksgemeinschaften vom 1. 8. 1934, das unter der autoritären (nicht parlamentarischen) Christlichsozialen Regierung von Schuschnigg in Geltung trat, brachte zwar in der Substanz nur geringfügige Änderungen, stellte aber schon durch seine Terminologie, insbesondere durch die Beseitigung des Begriffes „Betriebsrätegesetz“ eine erhebliche Kränkung des Selbstbewußtseins der Arbeitnehmerschaft dar. Hingegen war das am 9. 7. 1938 in Österreich eingeführte nationalsozialistische Arbeitsordnungsgesetz, das 1934 in Deutschland in Kraft getreten war, mit einer völligen Zerschlagung der Betriebsverfassung verbunden; es wurde auch in diesem Bereich das sogenannte „Führerprinzip“ herrschend.

6. Das Betriebsrätegesetz 1947

In der neu entstandenen Republik Österreich bildeten sich gleich nach Kriegsende 1945 Vertretungen der Arbeitnehmer in den Betrieben, die zunächst keine Rechtsgrundlage hatten und ihre Tätigkeit an dem Betriebsrätegesetz 1919 orientierten.

Mit dem Betriebsrätegesetz vom 28. 3. 1947 (Bundesgesetzblatt 97) wurde ein neues Betriebsverfassungsrecht geschaffen, das dieselbe Konzeption wie das Betriebsrätegesetz 1919 aufwies, aber in einzelnen Bereichen die Aufgaben der Betriebsräte erweiterte. Der Schutz der Betriebsratsmitglieder wurde erheblich intensiviert. Bei der Organisation und Geschäftsführung des Betriebsrates wurde das demokratische Prinzip verstärkt²⁵.

In den 50iger Jahren begann sich eine systematische Arbeitsrechtswissenschaft herauszubilden. Von besonderer Bedeutung für die wissenschaftliche Durchdringung der Betriebsverfassung waren die erwähnte Untersuchung von *Strasser*²⁶, ²⁷ und der von *Strasser* und *mir* verfaßte und

²³ Die Betriebsvereinbarung nach österreichischem und deutschem Recht, S 81 ff.; siehe dazu die Rezension von Mayer-Maly, JBl. 1958, S. 294 f. und meinen Besprechungsaufsatz, der im DRdA in drei Teilen unter dem Titel „Die Betriebsvereinbarung“ erschienen ist (DRdA 1958, S. 99 ff.; 1959, S. 5 ff. und S. 50 ff.).

²⁴ Vgl. aus jünster Zeit Holzer, Mitbestimmung und abhängige Arbeitsleistung, in: Festschrift-Floretta (1983), S. 515.

²⁵ Siehe *Strasser*, Arbeitsrecht II, aaO S. 137.

²⁶ Siehe *Strasser*, Arbeitsrecht II, aaO S. 137.

²⁷ Vgl. Fußnote 23.

²⁸ Vgl. auch *Strasser* über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer in Österreich, in: Die Wiener Studien zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Heft 3 (1960).

im Jahre 1961 erschienene Kommentar zum Betriebsrätegesetz 1947²⁸, ²⁹.

Die darin ausgebreitete Systematik wurde von der Lehre und Rechtsprechung rezipiert und im neuen Kodifikationswerk über das kollektive Arbeitsrecht Österreichs, im sogenannten Arbeitsverfassungsgesetz (abgekürzt: ArbVG), das im Dezember 1973 vom Parlament beschlossen wurde, und am 1. 7. 1974 in Kraft trat, explizit übernommen³⁰. Dabei ist auch des ersten groß angelegten Versuches, in den 60er Jahren zu gedenken, das österreichische Arbeitsrecht zu kodifizieren, indem auch eine umfassende Regelung des Betriebsverfassungsrechtes enthalten war (II. Teilentwurf)³¹.

II. SKIZZE DER GEGENWÄRTIGEN RECHTSLAGE

Bei der Neuregelung der Betriebsverfassung im ArbVG handelt es sich insgesamt um eine behutsame evolutionäre Reform dieser Rechtsmaterie. Dabei hat der Gesetzgeber, wie bereits angedeutet, in reichem Maße die Ergebnisse der arbeitsrechtlichen Forschung zur Betriebsverfassung verwertet. Dies kommt der Systematik und der Begriffsbildung des Gesetzes zugute.

Im Ergebnis unterliegt der Arbeitnehmer trotz der erweiterten Mitwirkungs- ja sogar Mitbestimmungsrechte der Belegschaft an der Betriebsleitung weiterhin dem Weisungsrecht des Arbeitgebers, wenn dies auch vor allem durch die Mitbestimmung maßgeblich eingeschränkt ist³². Eigentumsrecht und damit Verfügungsgewalt über den Betrieb bzw das Unternehmen stehen nach wie vor dem Betriebsinhaber bzw Unternehmer zu. So stehen etwa wirtschaftliche Maßnahmen (Ausbau oder Einschränkung oder Stilllegung des Betriebes) im alleinigen Ermessen des Unternehmers. Mit diesen Maßnahmen zB im Zusammenhang stehende Kündigungen müssen zwar an den wirtschaftlichen Notwendigkeiten gemessen werden, jedoch entziehen sich die zugrundeliegenden unternehmerischen Entscheidungen hinsichtlich ihrer Richtigkeit jeglicher Überprüfung, nicht nur durch den Betriebsrat, sondern auch durch die staatliche Behörde (Einigungsamt oder Arbeitsgericht)³³.

Die der Belegschaft bzw ihrer Vertretung im Rahmen der Betriebsverfassung eingeräumten Befugnisse bedeuten daher vor allem eine Beschränkung der Macht des Betriebsinhabers auf „personellem“ und „sozialem“

²⁸ Siehe dazu vor allem Bydlinki, Dogmatische Fortschritte im österreichischen Betriebsverfassungsrecht (Buchbesprechungsaufsatz), JBI 1962, S 577 ff; Mayer-Maly, Buchbesprechung, DRdA 1961, S 262 f.

²⁹ In 2. Auflage erschienen 1973.

³⁰ Siehe die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des ArbVG, S 52. Den eingehenden Beratungen der Kodifikationskommission, die dem Entwurf des Sozialministeriums vorausgingen, lag für das Betriebsverfassungsrecht ein gemeinsamer Entwurf von Martinek und Strasser sowie ein Entwurf von Tomandl zugrunde (vgl Strasser, Arbeitsrecht II, S 139).

³¹ Siehe I. Teilentwurf, der das individuelle Arbeitsrecht betraf, DRdA 1961, S 51 ff; und II. Teilentwurf, der das kollektive Arbeitsrecht betraf, DRdA 1963, S 101 ff. Der I. Teilentwurf wurde 1960 und der II. Teilentwurf 1962 vom Sozialministerium zur Begutachtung versendet. Die Entwürfe kamen aber nicht über das Begutachtungsstadium hinaus. Diese Entwürfe waren von einer Arbeitsgruppe verfaßt worden, der vor allem die damaligen Ministerialkommissäre Martinek und Schwarz, die damaligen Univ.-Dozenten Strasser und Floretta, der damalige sozialpolitische Referent des ÖGB Weißenberg und Rechtsanwalt Machacek angehörten.

³² Vgl Floretta in: Floretta-Strasser, Handkommentar zum ArbVG (1975), S XXIX der Einleitung; Holzer, aaO, in: Festschrift-Floretta, S 524 f.

³³ Vgl Floretta-Strasser, Handkommentar zum ArbVG, S 240, insbesondere S 638 f.

Gebiet. Bei ersterem handelt es sich um auf einen einzelnen Arbeitnehmer abgestellte Personalmaßnahmen und im zweiten Fall um sozialpolitische Maßnahmen genereller Art im Betrieb.

Und nun zu den *Mitbestimmungsrechten auf sozialem Gebiet*³⁴. Auf diesem Gebiet wurde die Mitbestimmung der Belegschaften erheblich erweitert.

Einerseits sind Betriebsinhaber und Betriebsrat *unmittelbar* vom Gesetz her nunmehr zum Abschluß von normativ wirkenden Betriebsvereinbarungen in materiellrechtlichen Fragen des Arbeitsverhältnisses berechtigt, zu denen es früher jedenfalls einer kollektivvertraglichen Ermächtigung bedurft hatte: so können Entgeltfragen in Sozialplänen (§ 97 Abs 1 Ziff 4) und in Plänen gegen die Belastungen von Nachtschicht- bzw Nachtschichtschwerarbeit (Ziff 6 a), Pensions- und Ruhegeldleistungen (Ziff 18), Jubiläumsgelder aus besonderen betrieblichen Anlässen (Ziff 15), eine vorübergehende Verlängerung oder Verkürzung der Arbeitszeit (Ziff 13), das Ausmaß der Fortzahlung des Entgeltes im Krankheitsfall (Ziff 21) und der Kündigungsfristen sowie die Einführung der Unkündbarkeit des Arbeitsverhältnisses (Ziff 22) rechtswirksam festgelegt werden.

Andererseits kann der Kollektivvertrag im Gegensatz zum bisherigen Recht *unbeschränkt* die Parteien des Betriebes auch zur Regelung von Entgeltfragen ermächtigen. Früher konnte die kollektivvertragliche Ermächtigungsklausel nur zu einer Kollektivvertragsergänzung der Betriebsvereinbarungsparteien ermächtigen, es durfte der Gegenstand der betrieblichen Regelung in Relation zum Kollektivvertrag nur eine Nebensache sein. Beim Vergleich der gesetzlichen und kollektivvertraglichen Ermächtigung der betrieblichen Parteien erkennt man aber, daß die gesetzlichen Ermächtigungen sich auf relativ periphere, wenngleich auch lohnwirksame Vereinbarungen beschränken; Vereinbarungen über die eigentliche Lohnhöhe bleiben den Kollektivvertragsparteien vorbehalten, nur insoweit sie die betrieblichen Parteien delegieren, sind diese zu einer normativen Regelung im Kernbereich des Entgeltes befugt.

Eine *Ausnahme* davon bildet die Einführung und Regelung von Kollektiven leistungsbezogenen Entgelten (insbesondere die Akkordlöhne); bei diesem Gegenstand steht den Parteien des Betriebes grundsätzlich schon seit dem BRG 1919 ein echtes Mitbestimmungsrecht unmittelbar vom Gesetz her zu, das beim Einigungsamt durchgesetzt werden konnte. In diesem Bereich hat sich durch das ArbVG eine bedeutende Rechtsänderung ergeben: die Mitbestimmung des Betriebsrates ist jetzt als *zwingende* (auch „notwendige“ genannt) Mitbestimmung ausgebildet, dh die Einführung und Regelung des Leistungslohnes bedarf für den Fall des Fehlens einer überbetrieblichen Regelung (also bedingt) der Zustimmung des Betriebsrates; eine ohne Zustimmung festgelegte Leistungsentlohnung ist auch im Einzelfall rechtsunwirksam und kann auch nicht bei der Schlichtungsstelle erzwungen

³⁴ Siehe § 97 ArbVG. Vgl *Holzer*, Strukturfragen des Betriebsvereinbarungsrechts (1982), S 3 ff; *Firlei*, Elemente einer funktionsorientierten Dogmatik der betriebsverfassungsrechtlichen Mitbestimmung in Österreich, von der Juridischen Fakultät der Universität Salzburg 1982 angenommene aber noch nicht veröffentlichte Habilitationsschrift, S 533 ff; *Cerny*, Entgeltsregelungen in Betriebsvereinbarungen, in: Festschrift-Strasser, S 487 ff; *Schwarz*, Obligatorische und normative Dimensionen der Betriebsvereinbarung, in: Festschrift-Strasser, S 485 ff; *Schrammel*, Betriebsvereinbarungen über die Arbeitszeit, in: Tomandl, Probleme des Einsatzes von Betriebsvereinbarungen (1983), S 29 ff.

werden. Es besteht für das sachgerechte oder nicht sachgerechte Verhalten des Betriebsrates keinerlei Rechtskontrolle (also keine erzwingbare Mitbestimmung). Diese neu eingeführte Art der Mitbestimmung gilt auch noch grundsätzlich unbedingt für die Einführung einer betrieblichen Disziplinarordnung, die Einführung von Personalfragebögen, sofern diese über das Allgemeine und Fachliche hinausgehen, und die Einführung von Kontrollmaßnahmen, sofern dadurch die Menschenwürde berührt wird³⁵. Bei anderen wichtigen formellen Arbeitsbedingungen ist es bei der erzwingbaren Mitbestimmung geblieben, dh es sind im Falle der Nichteinigung zwischen Betriebsinhaber und Betriebsrat entsprechende Regelungen bei der Schlichtungsstelle erzwingbar (§ 97 Abs 2 ArbVG). Dazu zählen die allgemeinen Ordnungsvorschriften, die das Verhalten der Arbeitnehmer im Betrieb regeln; die betriebliche Arbeitszeitverteilung; die Abrechnung und Auszahlung der Bezüge und die Benützung der Betriebsmittel (siehe § 97 Abs 1 Ziff 1—6 ArbVG). Darüber hinaus ist auch noch erzwingbar die Teilnahme des Betriebsrates an der Verwaltung von betriebseigenen Bildungs- und Wohlfahrtseinrichtungen (§ 97 Abs 1 Ziff 5); Sozialpläne zur Verhinderung, Beseitigung oder Milderung von wesentlichen Nachteilen der Belegschaft, die eine Betriebsänderung mit sich bringen (Ziff 4; siehe auch unten) und Pläne gegen die Belastungen von Nachtschicht- bzw Nachtschichtschwerarbeit (Ziff 6 a).

Diesen doch bedeutsamen Neuerungen stehen auf *personellem Gebiet* nicht so eingreifende Änderungen gegenüber. Zu erwähnen ist der Ausbau des Informationsrechtes bei der Einstellung eines Arbeitnehmers zu einem Beratungsrecht, sowie die Neuschaffung von Beratungsrechten bei der Vergabe von Werkwohnungen und bei Beförderungen.

Im *Zentrum* der Betrachtung steht das Mitbestimmungsrecht beim Kündigungsschutz. Der Kündigungsschutz ist ebenso wie die anderen Mitbestimmungsrechte auf *personellem Gebiet* (Festsetzung von Leistungsentgelten im Einzelfall, Versetzung auf einen schlechteren Arbeitsplatz und Verhängung einer Disziplinarstrafe)³⁶ kollektivrechtlich konstruiert, dh daß der Anspruch auf Kündigungsschutz nicht dem einzelnen Arbeitnehmer, sondern der Belegschaft, vertreten durch den Betriebsrat, zusteht. Dies hat zur praktischen Konsequenz, daß dann, wenn der Betriebsrat der mitgeteilten Absicht, einen bestimmten Arbeitnehmer zu kündigen, zustimmt, die Kündigung weder vom Betriebsrat noch vom betroffenen Arbeitnehmer angefochten werden kann. Im Unterschied zum BRG 1947 gilt aber Stillschweigen des Betriebsrates (Nichtabgabe einer Stellungnahme) nicht mehr kraft Gesetzes als Zustimmung und

³⁵ Siehe § 96 ArbVG; siehe dazu Strasser im Handkommentar zum ArbVG, S 524 ff; Basalka, in: Adametz-Basalka-Heinrich-Kinzel-Mayr-Meches, Kommentar zum ArbVG des Wirtschaftsverlages (1974), S 206; Weißenberg-Cerny, Arbeitsverfassungsgesetz (1978), S 309 ff; Grillberger, Ein umstrittener Personalfragebogen, DRdA 1979, S 148 ff; Schwarz-Löschnigg, Arbeitsrecht (1982), S 486 ff; und das von Tomandl herausgegebene Buch, Probleme des Einsatzes von Betriebsvereinbarungen, mit den für den angeführten Gegenstand maßgeblichen Arbeiten von Tomandl (S 1 ff) und Schrank (S 81 ff).

³⁶ Siehe zu den Mitwirkungsrechten auf personellem Gebiet Floretta-Strasser, Handkommentar zum ArbVG, S 576 ff, 619 ff; Weißenberg-Cerny, Arbeitsverfassungsgesetz, S 331 ff; Mayr, in: Kommentar zum ArbVG des Wirtschaftsverlages, S 226 ff; Schrammel, Die Mitbestimmung des Betriebsrates bei Versetzung und Änderungskündigungen, ZAS 1975, S 203 ff; Schwarz-Löschnigg, Arbeitsrecht, S 314 ff, 516 ff.

der betroffene Arbeitnehmer kann die Kündigung selbst anfechten, wobei er allerdings nicht einwenden kann, daß der Arbeitgeber die Auswahl nach sozialen Gesichtspunkten (Sozialvergleich) nicht richtig vorgenommen hat³⁷.

Aus der positiv-rechtlichen Regelung gehen die Wertungen des Gesetzgebers sehr deutlich hervor: wenngleich der Arbeitsplatz ein hohes Rechtsgut für den einzelnen Beschäftigten darstellt, geht der Gesetzgeber davon aus, daß der Einzelne bei der Auswahl der zu Kündigenden überfordert oder jedenfalls subjektiv befangen ist, und er schreibt dem Kollektiv der Belegschaft, vertreten durch den Betriebsrat, die Fähigkeit zu, die sozial relativ gerechteste Kündigung zu finden. Bei Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen handelt es sich ja bei näherem Zusehen gar nicht um eine konkrete, sondern um eine abstrakte Kündigung, dh die Notwendigkeit, eine bestimmte Zahl von Arbeitnehmern, nicht aber konkrete individuelle Arbeitnehmer aus dem Betrieb zu entfernen. Dieser Umstand läßt auch rechtspolitisch bzw vom Standpunkt einer maximalen Gerechtigkeit aus die bestehende kollektive Konstruktion des Kündigungsschutzes zunächst bei Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen als die beste Lösung erscheinen. Stimmen, die das sogenannte „Sperrecht des Betriebsrates“ (Zustimmung des Betriebsrates zur konkreten Kündigungsabsicht und damit Sperren einer Anfechtungsmöglichkeit durch den Gekündigten selber) als rechtspolitisch verfehlt und sogar verfassungsrechtlich bedenklich bezeichnet hatten³⁸, konnten gegen die herrschende Lehre³⁹ nicht durchdringen; auch der Gesetzgeber hat im ArbVG diesen Einwänden nicht Rechnung getragen.

In diesem Zusammenhang muß betont werden, daß die Systematik des Gesetzes ganz allgemein davon ausgeht, daß die Aufgaben des Betriebsrates im wesentlichen nicht durch Pflichtbefugnisse, sondern durch der Belegschaft eingeräumte Ermessensbefugnisse erfüllt werden. Es handelt sich bei diesen Befugnissen um „Rechte“, um die im § 38 ArbVG allgemein festgelegte Aufgabe, die Interessen der Belegschaft (und nicht unmittelbar die Individualinteressen) zu vertreten, erfüllen zu können. Ob und wie der Betriebsrat von diesen der Belegschaft eingeräumten Rechten Gebrauch macht, ist seine Sache. Wenn ausnahmsweise bei der Betriebsrattätigkeit gegen die angeführte allgemeine Interessenvertretungsaufgabe verstoßen wird, handelt es sich um die Verletzung einer kollektiven Pflicht gegenüber allen Arbeitnehmern des Betriebes, die lediglich betriebsverfassungsrechtlich sanktioniert ist, und zwar insbesondere durch Enthebung des Betriebsrates von der Betriebsversammlung (§ 42 Abs 1 Ziff 4 ArbVG)⁴⁰. Diese Rechtslage wird vom Gesetzgeber besonders deutlich mit der Bestimmung hervorgehoben, daß die Mitglieder des Betriebsrates bei der Ausübung ihrer Tätigkeit an keinerlei Weisungen gebunden sind und daß sie nur der Betriebsversammlung verantwortlich sind (§ 115 Abs 4

³⁷ Siehe dazu auch *Binder*, Zusammenspiel arbeits- und sozialrechtlicher Leistungsansprüche (1980), S 294 ff; *Schrank*, Der Fortbestand des Arbeitsverhältnisses (1982), S 29 ff.

³⁸ Siehe *Steininger*, Die Auflösung des Arbeitsverhältnisses (1969), S 80 ff; *Mayer-Maly*, Österreichisches Arbeitsrecht (1970), S 122 ff; *Migisch*, Die absolut geschützte Rechtsstellung des Arbeitnehmers (1972), S 106 ff.

³⁹ Vgl *Floretta*, Rechtsdogmatisches und Rechtspolitisches zur Konstruktion und zum Inhalt des allgemeinen Kündigungs- und Entlassungsschutzes (1971), S 20 ff; *Tomandl*, Die Ambivalenz des kollektiven Arbeitsrechtes, in: *Rüthers-Tomandl*, Aktuelle Fragen des Arbeitsrechtes (1972), S 41 f; *Floretta-Strasser*, Kommentar zum BRG, 2. Aufl (1973), S 469.

⁴⁰ *Floretta-Strasser* Handkommentar zum ArbVG, S 240 f, 770 ff.

ArbVG, ebenso schon § 16 Abs 1 BRG 1947)⁴¹. Lediglich dann, wenn das Verhalten des Betriebsrates bzw seiner Mitglieder offenbar den Zweck hat, einen Arbeitnehmer zu schädigen, liegt eine vorsätzlich sittenwidrige Schädigung vor, die trotz Ausübung eines Rechtes nach § 1295 Abs 2 zweiter Fall ABGB zur Schadenersatzpflicht führt.

Abgesehen davon, daß es in einzelnen Fällen individuelle (bürgerlichrechtliche) Pflichten des Betriebsrates und seiner Mitglieder gibt, wie insbesondere bei der Einhaltung der formellen Geschäftsführung, bei deren Verletzung dann Schadenersatzpflichten entstehen⁴², wäre darüberhinaus jede Einengung des freien Mandates des Betriebsrates eine schwere Behinderung seiner Interessenaufgabe. „Was zu einer Demokratisierung einer Keimzelle des gesellschaftlichen Lebens führen soll, darf nicht an die Kandare individueller Interessen gebunden werden“⁴³.

Im *wirtschaftlichen Bereich* wurde das Recht der Belegschaft, Vertreter in den Aufsichtsrat zu entsenden, erweitert. Die Zahl der Betriebsratsmitglieder im Aufsichtsrat beträgt nunmehr ein Drittel der Aufsichtsratsmitglieder⁴⁴. Diese Bestimmungen über eine Vertretung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat finden auf Aktiengesellschaften, Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, die Österreichische Postsparkasse, das Dorotheum, auf Genossenschaften, die dauernd mindestens 40 Arbeitnehmer beschäftigen, und auf Sparkassen Anwendung⁴⁵.

An und für sich besteht seit jeher bei Betriebsänderungen ein Recht auf Information und Beratung. Um diese eigentlich schwache Wirkung zu stärken, hat der Gesetzgeber im ArbVG (§ 109 Abs 3 ArbVG) bestimmt, daß dann, wenn eine Betriebsänderung wesentliche Nachteile für die Belegschaft mit sich bringt und im Betrieb mindestens 20 Arbeitnehmer beschäftigt sind, die Belegschaft einen Anspruch auf Abschluß einer Betriebsvereinbarung hat, die Maßnahmen zur Verhinderung, Beseitigung oder Milderung dieser Nachteile trifft (erzwingbare Mitbestimmung auf sozialem Gebiet; siehe oben). Für solche erzwingbare Betriebsvereinbarungen wird von der Lehre der Ausdruck „Sozialplan“ verwendet; die Möglichkeit, einen solchen Sozialplan erzwingen zu können, stärkt indirekt die wirtschaftliche Mitwirkung des Betriebsrates⁴⁶.

In Betrieben, in denen in der Regel mehr als 200 Arbeitnehmer beschäftigt sind, kann darüberhinaus der Betriebsrat wegen der genannten Betriebsänderungen (§ 109 ArbVG) und wegen anderer wirtschaftlicher Maßnahmen, sofern sie wesentliche Nachteile für die Arbeitnehmer mit sich bringen, Einspruch beim Betriebsinhaber erheben. Kommt darüber zwischen Betriebsinhaber und Betriebsrat keine Einigung zustande, so kann eine von den zuständigen Kol-

⁴¹ Vgl dazu *Spielbüchler*, aaO in: Festschrift-Strasser, S 627.

⁴² *Floretta* im Handkommentar zum ArbVG, S 771.

⁴³ *Spielbüchler*, aaO in: Festschrift-Strasser, S 629.

⁴⁴ Vgl aus jüngster Zeit *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Probleme der Arbeitnehmer in Unternehmen (1982), der de lege ferenda die paritätische Besetzung der Aufsichtsräte vom österreichischen Verfassungsrecht her prinzipiell für zulässig ansieht.

⁴⁵ Siehe §§ 110 und 170 ArbVG sowie das am 1. 3. 1979 in Kraft getretene Sparkassengesetz, BGBI 64/1979.

⁴⁶ Siehe dazu aus jüngster Zeit eingehend *Krejci*, Der Sozialplan (1983), S 14 ff; derselbe, Über den Inhalt von Sozialplänen, in: Festschrift-Strasser, S 511 ff; derselbe, Über Regelungszweck, Abschlußvoraussetzungen und Konstruktionsprobleme des Sozialplanes, in: Festschrift-Floretta, S 539 ff.

lektivvertragsparteien eingesetzte paritätische Kommission Schlichtungsverhandlungen einleiten.

Ein Schiedsspruch kann aber nur gefällt werden, wenn sich die beiden Streitteile vorher schriftlich dem Schiedsspruch unterwerfen (§ 111 ArbVG). In Betrieben, in denen in der Regel mehr als 400 Arbeitnehmer beschäftigt sind, kann in weiterer Folge, wenn eine Schlichtungskommission oder ein Schiedsspruch nicht zustande kommen, über der Österreichischen Gewerkschaftsbund ein Einspruch bei der Staatlichen Wirtschaftskommission erhoben werden, wenn es sich um eine Angelegenheit von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung handelt. Die Staatliche Wirtschaftskommission hat zwischen Betriebsrat und Betriebsinhaber zu vermitteln und Vorschläge zur Beilegung der Streitfragen zu erstatten. Wenn eine Einigung nicht zustande kommt, hat die Staatliche Wirtschaftskommission in Form eines Gutachtens festzustellen, ob der Einspruch berechtigt ist (§ 112 ArbVG). Damit ist gegenüber dem Betriebsrätegesetz 1947 an Stelle einer Entscheidungsbefugnis über den Einspruch getreten.⁴⁷

III. ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DER ÖSTERREICHISCHEN BETRIEBSVERFASSUNG

Wenngleich die Betriebsverfassung sowohl durch ihr historisches Gewachsenheit als auch in jedem einzelnen Stadium durch die Notwendigkeit politischer Kompromisse keineswegs eine Konstruktion gewissermaßen aus einem Guß ist, so haben die praktische Erfahrung von Jahrzehnten und die rechtstheoretische Durchdringung doch ein abgewogenes Ganzes entstehen lassen. So ist erkennbar, daß der Gesetzgeber so viel wie möglich auf der untersten Ebene, dh also im Betrieb geregelt wissen wollte, da er vermutlich zutreffenden Meinung ist, daß dort die am meisten elastischen und lebensnahen Regelungen gefunden werden können. Andererseits hat er den Kernbereich der Lohnfindung den Kollektivvertragsparteien vorbehalten. Eine Lohnvereinbarung auf Betriebsebene, wie sie auch jetzt wieder von manchen, insbesondere radikalen Gruppierungen gewünscht wird, hätte mit Sicherheit einerseits einen entsolidarisierenden und den Zielsetzungen den Gewerkschaften widersprechenden Effekt; andererseits würde durch die zahlreichen Lohnbewegungen und sicherlich auch Arbeitskämpfe eine nachhaltige Schädigung der Wirtschaftskraft der Betriebe und damit indirekt wieder des Lebensstandards der Arbeitnehmer eintreten.

Die österreichische Betriebsverfassung hat nicht den Zweck, den Interessengegensatz zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu überwinden, sondern die Austragung dieser Interessengegensätze in geordnete Bahnen zu lenken. Dies hat zum einen zur Folge, daß Betriebsinhaber und Betriebsrat nach dem Gesetz keine gemeinsamen Organe zu bilden haben; zum anderen dienen die Institutionen der Betriebsverfassung vor allem auch der Erhaltung und

⁴⁷ Vgl zur Mitwirkung im wirtschaftlichen Bereich *Strasser* im Handkommentar zum ArbVG, S 700 ff; *Weißberg-Cerny*, Arbeitsverfassungsgesetz, S 402 ff; *Heinrich* im Kommentar zum ArbVG des Wirtschaftsverlages, S 262 ff; *Jabornegg-Rebhahn*, Unternehmensplanung und Informationsrechte im Betriebsverfassungsrecht, DRdA 1979, S 289 ff; *Schwarz-Löschnigg*, Arbeitsrecht, S 519 ff; *Tutschka-Dungl*, Handbuch des österreichischen Arbeitsrechtes, 4. Aufl (1982), S 405 ff.

Sicherung des Betriebsfriedens. Aus diesem Grunde wurde von der herrschenden Lehre schon Betriebsrätegesetz eine Friedenspflicht und damit ein betriebsverfassungsrechtliches Arbeitskampfverbot zugeschrieben⁴⁸. Der Gesetzgeber geht offensichtlich davon aus, daß zwischen den Betriebsparteien ein höherer Grad an Vertrauensverhältnis besteht als zwischen den überbetrieblichen Ebene entspricht offensichtlich die Arbeitskampffreiheit, während dem Prinzip der engeren Zusammenarbeit das Arbeitskampfverbot entspricht.

Dieses wohl abgewogene System hat den österreichischen Arbeitnehmern durch Jahrzehnte hindurch steigenden Lebensstandard und bessere Arbeitsbedingungen gebracht und den Unternehmen einen weitgehenden Betriebsfrieden. Das System hat sich daher ganz offensichtlich als System eines friedlichen Interessenausgleiches bewährt, wobei die Betriebsverfassung seit ihren Anfängen betont klassenkämpferische Positionen vermeidet, aber auch die bestehenden Interessengegensätze zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer keineswegs ideologisch verdeckt: gerade in der genauen Wahrnehmung der Interessengegensätze und in der Bereitstellung von Rechtsinstitutionen zur geordneten Konfliktlösung liegt die bedeutende rechtspolitische, aber auch allgemeinpolitische Funktion des österreichischen Betriebsverfassungsrechts.

⁴⁸ Floretta-Strasser, Kommentar zum Betriebsrätegesetz, 2. Aufl, S 57 ff; Strasser im Handkommentar zum ArbVG, S 238 f; Floretta, Einige Probleme der Rechtssetzungsbefugnis im Betriebsverfassungsrecht, DRdA 1976, S 199.

FRANZ GAMILLSCHEG*

Das Recht der Gewerkschaften auf Bestand und Sicherung nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland

Im folgenden Beitrag soll an einem Beispiel die Struktur des deutschen kollektiven Arbeitsrechts geschildert werden. Es geht um die Art und Weise, wie die gegenseitigen Rechte und Pflichten der kollektiven Mächte (Gewerkschaften, Arbeitgeber und Arbeitgeber-Verband) bestimmt werden. Man nennt das heute vielfach „industrial relations“ und versteht darunter nicht nur die Normen des kollektiven Arbeitsrechts, sondern auch das tatsächliche Verhalten der Menschen im Prozeß von Normbildung und Normanwendung. Wie in anderen westlichen Staaten, ist dieser Prozeß auch in der Bundesrepublik Deutschland ganz überwiegend durch Richterrecht geprägt. Der Gesetzgeber schweigt und überläßt dem Richter das Feld. Der Beitrag ist László Nagy gewidmet, dem sich der Verfasser in langjähriger wissenschaftlicher Zusammenarbeit verbunden weiß.

Ausgangspunkt ist Art. 9 III des Grundgesetzes von 1949. Er lautet:

„Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig.“

1. Art. 9 III enthält somit seinem Wortlaut nach das *Recht des einzelnen Arbeitnehmers, Beamten und Arbeitgebers*, eine Koalition zu bilden oder einer bestehenden Koalition beizutreten. Geschützt ist „jedermann“: Die Koalitionsfreiheit ist ein Menschenrecht, das Ausländern in gleicher Weise wie Inländern zusteht. In diesem ihren Inhalt als Garantie der individuellen Koalitionsfreiheit steht die Bestimmung am Ende einer Entwicklung, die in den 60er Jahren des 19. Jahrhunderts begonnen hat und über mehrere Etappen — Verbot und Strafbarkeit der Bildung von Gewerkschaften, Aufhebung der Strafbarkeit in den der Gewerbeordnung von 1869 und den Berggesetzen unterliegenden Betrieben, Erhebung zum Grundrecht durch die Weimarer Verfassung 1919 — zum heutigen Zustand geführt hat, in dem Art. 9 III nicht nur eines von mehreren Grundrechten, sondern das inhaltlich wohl am stärksten herausgehobene Grundrecht des ganzen Grundrechtskatalogs darstellt: Herausgehoben z. B. dadurch, daß ihm als einzigem Grundrecht ausdrücklich die sog. Drittwirkung verliehen wurde. Drittwirkung bedeutet, daß das Grundrecht nicht nur einen Freiheitsraum gegenüber der staatlichen Ge-

* Direktor des Instituts für Arbeitsrecht Universität Göttingen

walt gewährleistet, sondern auch im Verhältnis der Bürger zueinander zu beachten ist.

Auf dieser Grundlage haben sich *mächtige Gewerkschaften* gebildet. In der Zeit der ersten deutschen Republik 1919—1933 waren sie, ähnlich wie heute noch in Frankreich oder Italien, konfessionell und politisch zersplittert. Während der Zeit des Nationalsozialismus wurden sie teils gewaltsam zerschlagen, teils zur Selbstauflösung gezwungen. 1945 knüpfte man wieder dort an, wo die Entwicklung 1933 abgebrochen war. 1949 fanden sich die Vertreter der früheren sozialdemokratischen und christlichen Gewerkschaften zusammen und bildeten den „Deutschen Gewerkschaftsbund“, der sich nach seiner Satzung als überkonfessionell und parteipolitisch neutral versteht. Die damit vollzogene Überwindung der früheren Zersplitterung hat dem wirtschaftlichen und sozialen Aufschwung der Bundesrepublik große Dienste geleistet: Auf der Grundlage einer rechtlichen Freiheit, Konkurrenzgewerkschaften zu bilden (sog. Koalitionspluralismus) besteht tatsächliche Gewerkschaftseinheit, insoweit als die im DGB zusammengeschlossenen 17 Einzelgewerkschaften mit rd. 7, 9 Millionen Mitgliedern (von rd. 20 Millionen Arbeitnehmern und 2, 3 Millionen Beamten) in allen wesentlichen Belangen die eigentliche Vertretung der Arbeitnehmer-Interessen darstellen.

Neben den DGB-Gewerkschaften gibt es noch die Deutsche Angestellten-gewerkschaft (DAG) mit rd. einer halben Million Mitgliedern und den Deutschen Beamtenbund mit rd. 820 000 Mitgliedern. Eine christliche Gewerkschaftsbewegung ist in den 50er Jahren wiederbelebt worden, hat ihre frühere Bedeutung jedoch nicht wieder erreichen können. Die verschiedenen hier zusammengeschlossenen Gewerkschaften zählen rd. 300 000 Mitglieder.

Nimmt man Arbeitnehmer und Beamte zusammen, so sind rd. 40% von ihnen in einer Gewerkschaft organisiert. Sonderbarerweise haben dabei die Beamten mit 74% den höchsten Organisationsgrad.

2. Der erste Schritt vom Wortlaut des Art. 9 III in richterrechtliches Neuland wurde 1954 durch das Bundesverfassungsgericht getan. Die Koalitionsfreiheit wurde als Grundrecht nicht nur des einzelnen Mitgliedes, sondern auch der von den Mitgliedern gebildeten *Koalition selbst* angesehen. Es ging darum, ob die Koalition (in casu: ein Arbeitgeber-Verband) als eigene Person (und nicht nur in Vertretung aller ihrer Mitglieder) Verfassungsbeschwerde erheben konnte. Entgegen der herrschenden Meinung während der Weimarer Zeit hat das Bundesverfassungsgericht dies bejaht. Damit erhielt Art. 9 III ein doppeltes Gesicht: Neben das Freiheitsrecht des einzelnen trat ein sog. kollektives oder Gruppengrundrecht².

Dies wird freilich in neuerer Zeit von einer im Vordringen begriffenen Meinung bestritten, die nur den Menschen als Träger der Koalitionsfreiheit anerkennt. Was die Koalition geltend mache (und, das wird zugegeben, im eigenen Namen geltend machen könne), sei nur die gebündelte Ausübung der Grundrechte der Mitglieder³. Hinter dieser Vorstellung steht die Sorge, die Kollektivierung der Koalitionsfreiheit könnte ein Eingehen entfalten und aus dem Grundrecht immer mehr eine Pflicht zur koalitionsgemäßen Betätigung machen. Wir werden

¹ Zum Folgenden vgl. die Kommentare zum Grundgesetz, insb. die Bearbeitung von Scholz im Kommentar von Maunz-Düring-Herzog-Scholz, und die Lehrbücher des deutschen Arbeitsrechts.

² Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung Bd. 4 S. 96.

³ Scholz, Die Koalitionsfreiheit als Verfassungsproblem (1971) und im Kommentar (oben Anm. 1) Bem. 22 ff., 192; Richardi, Festschrift für Gerhard Müller (1981) S. 413 ff. (440). u. a.

sehen, daß Anlaß zu dieser Sorge durchaus besteht, auch wenn die Entwicklung wahrscheinlich unausweichlich ist. Sieht man die Koalitionsfreiheit dagegen in erster Linie und nach wie vor als ein Freiheitsrecht des einzelnen, dann, dies ist die Vorstellung jener Ansicht, geht bei einem Widerstreit zwischen den Interessen des Mitgliedes und der Koalition selbst das Interesse des Mitgliedes vor. Es ist das mithin eine sehr dem Liberalismus verpflichtete Sicht; sie wird den tatsächlichen Gegebenheiten nicht immer gerecht.

Die herrschende Meinung, die in Art. 9 III auch ein Kollektivgrundrecht sieht, wird vor allem durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geprägt. Die Koalition ist, wie erwähnt, selbst berechtigt, Verfassungsbeschwerde einzulegen. Ihr ist auch in den Prozessen der ordentlichen Gerichtsbarkeit die sog. aktive Parteifähigkeit, d. h. die Fähigkeit, im eigenen Namen Klage zu erheben, zuerkannt worden⁴.

Es ging um den Anspruch einer Gewerkschaft gegen eine andere Gewerkschaft auf Unterlassung herabsetzender Äußerungen im Wettbewerb um die Mitglieder. Im übrigen richtet sich jedoch die Stellung der Koalitionen im Zivilrecht nach der Rechtsform, die sie selbst wählt. Aus geschichtlichen Gründen sind die Gewerkschaften in Deutschland überwiegend als sog. nicht eingetragene Vereine organisiert; ein Anachronismus, wenn man bedenkt, daß etwa die IG Metall mit 2, 7 Millionen Mitgliedern die größte Einzelgewerkschaft der Welt ist. Nicht eingetragene Vereine sind nach deutschem Recht nicht vermögensfähig. Die Gewerkschaften besitzen dagegen ein statliches Vermögen. Sie lassen es durch Treuhandgesellschaften verwalten.

3. In seiner Entscheidung E 4, 96 hat das Bundesverfassungsgericht nicht nur, wie geschildert, die Grundrechtsträgerschaft auf die Koalition selbst ausgedehnt, sondern auch den ersten Schritt in ein Neuland getan, auf dem es dann erst, ebenso wie das Bundesarbeitsgericht, zu immer neuen Ufern vangeschritten ist, um dann innezuhalten und ein wenig im Kreis herumzuwandern. Das Ganze bietet ein spannendes Bild richterlicher Rechtsfortbildung: Jeder Schritt, den das Gericht tut, bedingt bereits den nächsten. Nach rd. 25 Jahren haben wir so ein ausgefeiltes System vor uns, wie es der Gesetzgeber nicht anders hätte errichten können. Die neuesten Entscheidungen zeigen indessen, daß sich die hohen Gerichte wohl am Ende dieses weiten Weges angekommen sehen und die weitere Entwicklung nunmehr dem Gesetzgeber überlassen wollen (unten 4 c). Dieser schweigt freilich und macht keine Anstalten, den Regelungsgegenstand an sich zu ziehen.

a) BVerfGE 4, 96 erweiterte den Gewährleistungsbereich der Koalitionsfreiheit um etwas, was gar nicht im Streit war: Das Gericht sagt (und begründet dies vor allem mit dem Hinweis auf die Entwicklung in der Weimarer Zeit), der Staat (Gesetzgeber) sei durch Art. 9 III verpflichtet ein *Tarifsystem* im Sinne des modernen Arbeitsrechts *bereitzustellen*, auf dessen Grundlage freigebildete Vereinigungen unabdingbare und normativ wirkende Tarifverträge schließen können. Ein solches gesetzliches System bestand jedoch längst im Tarifvertragsgesetz, und niemand wollte damals und plant heute seine ersatzlose Beseitigung. Aber der Spruch des Bundesverfassungsgerichts hat bewirkt, daß das TVG insoweit vom einfachen Gesetzgeber nicht mehr abgeschafft werden kann. Das Gericht begründet diese Verpflichtung des Gesetzgebers mit der Überlegung (= Grundsatz der höchsten Wirksamkeit der Grundrechte), daß die Koalitionsfreiheit nicht nur den Zusammenschluß als solchen gewährleistet, sondern den Zusammenschluß zu

⁴ Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen, Bd. 42 S 210; 50 S. 325 u. a.

einem bestimmten Zweck, der Einflußnahme auf die Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge. Dahinter stehen zwei Vorstellungen (die sich freilich erst in späteren Entscheidungen voll entwickelt haben): (1) Soll die Koalitionsfreiheit ein lebendiges Grundrecht bleiben, so ist die Koalition davor zu schützen, daß die Mitglieder, die sie mit ihren Beiträgen erhalten, das Interesse verlieren und weglaufen. Deshalb muß ihnen ein Bereich verbleiben, eben die Tarifaufonomie, in dem sie sich die Loyalität ihrer Mitglieder immer wieder erhalten können; und (2) daß die Tarifaufonomie erhalten bleibt, liegt im Interesse der Gesellschaft selbst, müßte doch andernfalls der Staat durch eigene Lohnämter für eine sozial befriedigende Festsetzung der Lohn und Arbeitsbedingungen sorgen, sicherlich gegenüber der Tarifaufonomie die schlechtere Lösung.

Um den Kernbereich rankt sich nunmehr das Interesse. Das GG kennt diesen Ausdruck nicht, sondern spricht an einer anderen Stelle, Art. 19 II, davon, daß in keinem Fall durch eine gesetzlich vorbehaltene Einschränkung das Grundrecht „in seinem Wesensgehalt“ angetastet werden darf. Der Kernbereich ist nicht damit identisch, sondern gewissermaßen die nächste Schicht und Ausbau, Präzisierung und Absicherung des Grundrechts, die wiederum Sache des Gesetzgebers (des Richters) ist. Diese Grenze verläuft zwischen dem, was das Bundesverfassungsgericht in diesen und in vielen späteren Entscheidungen den „Kernbereich spezifisch koalitionsgemäßer Betätigung“ nennt, und den Randbereichen, die der näheren Regelung durch den Gesetzgeber nicht nur offenstehen, sondern — wie wir inzwischen wissen (unten 4 c) — wiederum vorbehalten ist.

Schon an dieser Stelle treffen wir nun auf die Grenze zwischen der Auslegung der Verfassung selbst, die Sache des Bundesverfassungsgerichts ist und der sich Gesetzgeber und an seiner Stelle der Richter zu beugen haben, um den Wesensgehalt; denn das Gericht sagt in einer späteren Entscheidung, daß der einfache Gesetzgeber auch in den Kernbereich eingreifen darf, wenn dies zum Schutze anderer, höherwertiger Rechtsgüter notwendig ist⁵.

An der genannten Stelle wurde das Vertrauen der Arbeitnehmer in die Unparteilichkeit des Personalrats (Betriebsrats) als solches höherwertiges Rechtsgut anerkannt, durch das das Recht des Personalratsmitgliedes, für seine Gewerkschaft zu werben, begrenzt wird.

Jenseits des Kernbereichs wiederum öffnet sich das Feld der bloßen Ausgestaltung des Grundrechts durch das einfache Gesetz und den Richteranspruch; Beispiel hierfür ist etwa die gesetzliche Festlegung der Tariffähigkeit (= Fähigkeit, einen Tarifvertrag abzuschließen) in § 1 TVG oder die richterrechtliche Umschreibung des zulässigen Inhalts von Tarifverträgen, die aus der Analyse der Worte „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“ (unten 3 c) gewonnen wird.

Auch in E 4, 96 war es um die Tariffähigkeit gegangen: Ein Gericht hatte das (damals für es geltende) bayerische Arbeitsgerichtsgesetz in dem Sinn ausgelegt, daß nur Arbeitgeberverbände, die nach dem Industrieverbandsprinzip organisiert sind (= alle Arbeitgeber derselben Branche zusammenfassen), tariffähig sind. Der klagende Verband hatte dagegen alle möglichen Unternehmen verschiedener Fachrichtungen zusammengefaßt. Die Frage

⁵ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung, Bd. 28 S. 295 (unter Nr. 4 a).

war nun, ob die Tariffähigkeit für eine Koalition zum Kernbereich oder zum Randbereich des Koalitionsschutzes gehört. Im Schrifttum war die Meinung verbreitet, daß mit dem Begriff der Koalition die Tariffähigkeit untrennbar verbunden ist; ein Gericht, das die Tariffähigkeit bestritt, würde damit auch in die Eigenschaft als Koalition unmittelbar eingreifen. Das Bundesverfassungsgericht hat sich dieser Meinung nicht angeschlossen. Es geht davon aus, daß der einfache Gesetzgeber (und mit ihm der Richter) darin frei ist, für die Tariffähigkeit weitere Voraussetzungen aufzustellen, die über das hinausgehen, was eine Vereinigung aufweisen muß, um als „Koalition“ im Sinne von Art. 9 III anerkannt zu werden. Damit gehört die Tariffähigkeit nicht zum Kernbereich; Vereinigungen können die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber dem sozialen Gegenspieler auch auf andere Weise als durch Abschluß von Tarifverträgen vertreten. So entspricht es auch heute der herrschenden Meinung, daß der Gesetzgeber befugt ist, weitere Voraussetzungen für die Tariffähigkeit aufzustellen. Damit war aber auch das Schicksal jener Verfassungsbeschwerde besiegelt. Sie mußte abgewiesen werden, weil in der Auferlegung des weiteren Erfordernisses „Organisation nach dem Industrieverbandsgrundsatz“ kein Eingriff in den Kernbereich des Art. 9 III gesehen wurde.

Heute ist die Meinung des LAG München freilich überwunden: Die Form der Organisation zu wählen gehört zum autonomen Bereich des Verbandes selbst, sogenannte gemischtgewerbliche Arbeitgeber-Verbände gibt es in großer Zahl, sie nehmen unangefochten an der Tarifautonomie teil.

b) Damit war der erste Schritt zur Abgrenzung eines durch die Verfassung geschützten Geheges koalitionsgemäßer Betätigung getan. Ein zweiter Schritt ist damit untrennbar verbunden: Solange die Arbeitsbedingungen durch Tarifverträge geregelt werden, muß der Staat auch ein taugliches *Arbeitskampfsystem* bereitstellen. Die Argumentation geht folgenden Weg: Die Bundesrepublik Deutschland versteht sich als sozialer Rechtsstaat, Art. 20, 28 GG. Daraus folgt, daß die Bedingungen der abhängigen Arbeit — immerhin sind 80 % der Erwerbspersonen Arbeiter oder Angestellte — optimal geordnet werden müssen. Sie der Bestimmung durch den Arbeitsvertrag zu überlassen, hatte vor 100 Jahren die beklagten sozialen Mißstände bewirkt und scheidet deshalb als Lösung aus. Zur Wahl stehen vielmehr zwei Wege: Entweder kann der Staat selbst die Arbeitsbedingungen in die Hand nehmen und mit seinem Apparat ordnen, oder er kann sie den unmittelbar Beteiligten zur eigenständigen Regelung überweisen. Dazu ist wiederum Voraussetzung, daß Kapital und Arbeit in etwa die gleichen Chancen bei den Verhandlungen um die Arbeitsbedingungen, also Höhe des Lohns, Länge von Arbeitszeit oder Erholungsurlaub, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, bis hin zur Vermögensbildung in Arbeitnehmer-Hand oder dem Bildungsurlaub, haben; denn nur dann ist mit einem fairen inhaltlich ausgewogenen Ergebnis zu rechnen. Die Arbeitgeber haben nun gegenüber der Arbeitnehmer-Seite den Vorsprung, daß sie als Eigentümer der Produktionsmittel über die Organisation der Arbeit und die Verwendung des Gewinns verfügen. Dieses Übergewicht wird dadurch ausgeglichen, daß die Arbeitnehmer durch den Zusammenschluß zu Gewerkschaften das Angebot ihrer Arbeitskraft kartellieren. Aber auch dies wäre unwirksam, wäre ihnen die Möglichkeit genommen, ihre Arbeit auch kollektiv zurückzuhalten. Mit anderen Worten: *Erst die Möglichkeit des Streiks schafft paritätische Ver-*

hältnisse. Ohne sie müßte das System zusammenbrechen, wären Tarifforderungen der Gewerkschaften „kollektives Betteln“ (BAG).

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar bisher keine autoritative Aussage zur Verankerung des Streiks in Art. 9 III GG gemacht, doch ist nicht zu zweifeln, daß es diese Gedankengänge, die die herrschende Meinung insbesondere des Bundesarbeitsgerichts⁶ wiedergeben, unterschreiben würde. Gewährleistet ist mithin nicht nur die Tarifaufonomie, sondern auch ihre notwendige Ergänzung, der Streik; die Aussperrung hat insoweit teil an dieser Garantie, als sie ihrerseits zur Aufrechterhaltung des Kräftegleichgewichts nicht entbehrt werden kann (aber das wäre ein eigenes Kapitel für sich). „Wer den Zweck will, will auch die Mittel“ (Leo Raape). Ohne den zweiten Schritt, Gewährleistung eines Arbeitskampsystems, ist der erste, Gewährleistung der Tarifaufonomie ohne Sinn.

Daraus folgt ein mehrfaches: Der Gesetzgeber darf den Streik (und, soweit für ein ausgewogenes Kampfsystem unverzichtbar, die Aussperrung) nicht schlechthin verbieten. Und: Der Staat hat sich in Arbeitskämpfen neutral zu verhalten.

Ausdruck der staatlichen Neutralität ist etwa § 116 des Arbeitsförderungsgesetzes, der Zahlungen von Arbeitslosengeld an Arbeitnehmer untersagt, die ihren Lohn wegen eines Arbeitskampfes unmittelbar einbüßen. Dagegen bleibt es dabei, daß Arbeitnehmer, die aus diesem Grunde in Not geraten, sich an die Sozialhilfe wenden können, auch wenn dadurch der Ausgang des Arbeitskampfes beeinflußt wird.

Schließlich gibt es auch keine zwangsweise Schlichtung von Arbeitskämpfen von hoher Hand. Die Entwicklung der Tarifaufonomie in der Weimarer Zeit hat bewiesen, daß eine allzu rasch herbeieilende staatliche Zwangsschlichtung das Verantwortungsgefühl der Sozialpartner abtötet. Sie verlassen sich darauf, daß der staatliche Schlichter schon das allgemein-verträgliche Maß wahren wird. Sie können deshalb gegenüber ihren Mitgliedern auf ihren Maximalpositionen beharren und die Verantwortung, wenn sich diese nicht verwirklichen lassen, dem staatlichen Schlichter zuschieben.

Die Grenze staatlicher Nichtintervention bildet die offensichtliche Gefährdung des Gemeinwohls, insbesondere die Gefährdung Dritter, uneteiligter Personen. Aber nicht jede Gefahr, daß bei einem länger dauernden Arbeitskampf der eine oder andere Betrieb geschlossen werden muß oder der eine oder andere Absatzmarkt verlorenggeht, bedeutet bereits eine solche Gefährdung des Gemeinwohls. Die Grenzen sind hier, wie überall, überaus schwer zu ziehen; abstrakt-begrifflich ist dies überhaupt nicht möglich.

c) Wer die „Ordnung und Befriedung des Arbeitslebens“ (BVerfG) in die Hände der Tarifpartner legt, muß, das ist der dritte Schritt der Rechtsfortbildung, vom Gesetzgeber ein weiteres verlangen: Den Tarifpartnern einen Bereich zu überlassen, in dem sie selbständig und vom Gesetz unbehelligt ihre Aufgabe der Interessenwahrung ihrer Mitglieder erfüllen können. Auch diesen Schritt tut die herrschende Meinung, freilich gibt es hierfür noch keine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts, weil dazu noch kein Anlaß bestand.

Die Überzeugung geht dahin, daß der Gesetzgeber gehindert ist, für Arbeitnehmer Lohn- und Gehaltsgesetze zu erlassen, vergleichbar den Besol-

⁶ Zuletzt Entscheidungen des Bundesarbeitsgerichts, Amtliche Sammlung Bd. 33 S. 140 und 185.

dungsgesetzen für Beamte. Denn würde dies geschehen, wäre für den normalen Arbeitnehmer der letzte Anreiz beseitigt, der Gewerkschaft anzugehören und sie mit seinen Beiträgen und seiner unentgeltlichen Mitarbeit zu unterstützen und zu tragen. So gibt es denn keine Lohngesetze. Die Höhe des Lohns bestimmt sich nach Tarifvertrag, Arbeitsvertrag, zuweilen nach betrieblicher oder örtlicher Übung, hilfsweise auch ab und zu nach dem Gleichbehandlungsgrundsatz, nicht aber nach irgendwelchen gesetzlichen Tabellen. Es gibt nicht einmal ein Mindestlohngesetz, wie in den Vereinigten Staaten; ab und zu ersetzen die Gerichte das fehlende Mindestlohngesetz durch die Aussage, dieser oder jener geringe Lohn verstoße gegen die guten Sitten (Wucherlohn) und sei deshalb unwirksam, so daß an die Stelle der wucherischen Vereinbarung der ortsübliche Lohn treten kann. Es gibt zwar ein Gesetz über die Festlegung von Mindestarbeitsbedingungen von 1952, das staatlichen Behörden die Festsetzung von Mindestarbeitsbedingungen gestattet; doch ist hierfür Voraussetzung, daß eine tarifliche Regelung nicht zur Verfügung steht, und es ist von diesem Gesetz auch bisher noch nie Gebrauch gemacht worden. — Daneben gibt es die Möglichkeit, durch staatliche Allgemeinverbindlicherklärung die Wirkungen eines Tarifvertrages auf Außenseiter (namentlich die Außenseiter-Arbeitgeber) auszudehnen, § 5 TVG; aber auch hiervon darf nur Gebrauch gemacht werden, wenn bisher schon 50 % der Arbeitnehmer von dem Tarifvertrag, um dessen Ausdehnung es geht, erfaßt werden. — Auch in dem Stabilitätsgesetz von 1967 kommt der Vorrang der Tarifautonomie zum Ausdruck. Dort ist vorgesehen, daß ein Gremium von Fachwissenschaftlern jedes Jahr ein Gutachten über die wirtschaftliche Entwicklung vorlegt, in dem auch sog. Orientierungsdaten über die wünschenswerte Gestaltung der Tariflohnentwicklung enthalten sind; solche Daten oder Lohnleitlinien sind indessen, das steht ausdrücklich im Gesetz, nur Empfehlungen an die Sozialpartner und nicht bindend, und die Gewerkschaften haben sich bei ihren Forderungen auch kaum je an diese Daten gehalten.

Ein letzter Beleg für die Aussage, daß sich der Staat im Kernbereich der Lohngestaltung eigener Regelung enthält, bietet die Figur des sog. tarifdispositiven Rechts. In den letzten Jahren hat der Gesetzgeber in verstärktem Umfang Arbeitsschutznormen so ausgestaltet, daß sie zwar im einzelnen Arbeitsvertrag (und entsprechend in einer Betriebsvereinbarung) zu Lasten des Arbeitnehmers nicht verschlechtert werden dürfen, daß die Tarifvertragsparteien indessen die Möglichkeit haben, von ihnen auch zuungunsten des Arbeitnehmers abzuweichen. Eine solche gesetzliche Norm ist z. B. § 622 BGB. Dort ist die Länge der Kündigungsfrist zwingend festgelegt; eine Abrede zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer, daß die Kündigungsfrist kürzer sein soll oder ganz wegfällt, ist unwirksam. Den Tarifparteien ist indessen gestattet, im Tarifvertrag kürzere Fristen vorzusehen. Sie können damit die etwas starre und wenig biegsame gesetzliche Norm an die Bedürfnisse des Industriezweigs anpassen (Hauptbeispiel etwa die Bauwirtschaft, wo die Fristen stark verkürzt werden). Die Existenz dieser tarifdispositiven Normen beweist das Vertrauen des Gesetzgebers in die Funktionsfähigkeit der Tarifautonomie, d. h. die Richtigkeitsgewähr des von den Tarifparteien ausgehandelten Vertrages. Er geht davon aus, daß die Gewerkschaften, die an einer Stelle eine den Arbeitgebern wichtige Verkürzung der Kündigungsfrist hinnehmen, dies durch eine Leistung, die ihnen an anderer Stelle eingeräumt wird, wieder ausgleichen, so daß insgesamt das Interesse der Arbeit-

nehmerschaft gewahrt bleibt. Hier zeigt sich, daß die Gewerkschaften, in die Verantwortung für das Gedeihen des Industriezweigs eingebunden werden, eine Verantwortung, die sie bisher noch immer bewiesen haben.

In all dem äußert sich die selbstgewählte *Subsidiarität staatlicher gegenüber eigenverantwortlicher Regelung*, also der Grundsatz der sozialen Selbstverwaltung. Dieser beruht auf der Einsicht, daß niemand den „gerechten Lohn“ bestimmen könnte, vielmehr die „unmittelbar Betroffenen besser wissen und besser aushandeln können, was ihren beiderseitigen Interessen und dem gemeinsamen Interesse entspricht, als der demokratische Gesetzgeber“⁷, daß es aber auch bei diesem Wissen nicht bleibt, sondern der Tarifvertrag die Richtigkeitsgewähr bietet, von der bereits gesprochen wurde und die sich darauf gründet, daß sich die Verhandlungspartner gleichgewichtig gegenüberstehen, so daß alle Voraussetzungen dafür geschaffen sind, daß sich jeder den ihm zukommenden Anteil am gemeinsam erwirtschafteten Gewinn sichern kann. Dabei verhalten sich Tarifaufonomie und Subsidiarität, geschichtlich gesehen, wie Angebot und Annahme. Tarifverträge bestanden zunächst auf der Grundlage der allgemeinen, später der kollektiven Vertragsfreiheit. Je mehr sie sich zu einem flächendeckenden Netz der Regelung der Arbeitsbedingungen entwickelten, umso mehr konnte der Staat sich von seiner Ordnungsaufgabe entlastet sehen. Dazu ist jedoch eine verfassungskräftige Verfestigung unabdingbar, die nicht bei jedem Wechsel der Konjunktur in Frage gestellt werden darf.

Nun wird der Leser mit Recht fragen, wie sich dieser so geschilderte Vorrang der Tarifaufonomie vor dem Gesetz mit der Existenz zahlreicher arbeitsrechtlicher Gesetze vereinbaren läßt, die nicht nur das GG 1949 schon vorgefunden hat (insbesondere also: das BGB), sondern die auch nachher in großer Zahl verkündet worden sind. Es ist ja nicht etwa so, daß die Gesetze nur das ununterschreitbare Mindestmaß enthielten (etwa: Pfändungsschutz, Mutterschutz usw.), während es den Gewerkschaften überlassen bliebe, für den Faktor Arbeit den darüber hinaus gehenden angemessenen Anteil zu sichern (etwa: bei einem gesetzlichen Mindesturlaub von 18 Werktagen einen Tarifurlaub, der inzwischen für 96 % der Arbeitnehmer bei 4 Wochen im Jahr und mehr liegt). Vielmehr haben wir eine Fülle von Gesetzen, die dem Arbeitnehmer schon diesen angemessenen Anteil gewähren. Hierfür nur ein Beispiel unter vielen: Wenn eine werdende Mutter ihre Arbeit nicht mehr leisten kann und auch eine zumutbare Versetzung nicht möglich ist, so erhält sie vom Arbeitgeber 100 % des sonst verdienten Lohnes. Damit ist alles erreicht, ein Mehr könnte auch ein Tarifvertrag nicht durchsetzen wollen. An der Wirksamkeit aller dieser Normen besteht jedoch kein Zweifel, staatliches und autonomes Arbeitsrecht stehen nebeneinander.

1963 war bei Erlaß des Bundesurlaubsgesetzes von Arbeitgeber-Seite sogar bezweifelt worden, daß der Gesetzgeber hierfür überhaupt noch zuständig sei, weil die Länge des Urlaubs inzwischen zum Vorbehaltsgut der Tarifverträge geworden sei; nach Erlaß des Gesetzes wurden diese Bedenken allerdings wieder fallengelassen.

Die Subsidiarität staatlichen Handelns gegenüber dem Zentrum der Tarifaufonomie hindert den Gesetzgeber (Richter) auch nicht, seinerseits in Auslegung von Art. 9 III abzustecken, was unter „Arbeits- und Wirtschafts-

⁷ So Bundesverfassungsgericht, Amtliche Sammlung Bd. 34, S. 307 (317).

bedingungen" den Tarifpartnern zur autonomen Regelung zugewiesen ist. Hier gibt es äußere und innere Grenzen. Zu den äußeren Grenzen gehört selbstverständlich, daß die Tarifpartner der Verfassung unterworfen sind. So wurden in mehreren Entscheidungen Tarifverträge berichtet, die gegen das Gleichheitsgebot verstoßen hatten. Auch einfachgesetzlich-zwingende Vorschriften ziehen Grenzen: So unterliegt etwa die Struktur der Kapitalgesellschaften nicht der Veränderung durch Tarifverträge, ein in der Diskussion um die parteiliche Mitbestimmung viel besprochenes Thema. Das Tarifvertragsgesetz hat die Tarifparteien darauf beschränkt, Normen für ihre Mitglieder zu setzen. Man sieht darin einen Ausdruck des Demokratieprinzips, das fordere, daß jede Normsetzung durch die Normunterworfenen (im politischen Bereich: durch Wahl; im Bereich der Tarifautonomie: durch Beitritt zum Verband) ermächtigt, „legitimiert" werde. Die „Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen" schließlich betreffen die Verhältnisse der abhängigen Arbeit im weiten Sinne, nicht jedoch die rein unternehmerischen Entscheidungen über Investitionen, Märkte usw. All das ist in einer Fülle von Entscheidungen und Stellungnahmen der Wissenschaft herausgearbeitet worden.

4. Unter 3. wurde die Pflicht des Staates, ein Tarifvertrags- und Arbeitskampfsystem zur Verfügung zu stellen, dargelegt, und wurden die Grenzen geschildert, die dem Gesetzgeber gezogen sind, um der Tarifautonomie ein Feld eigenverantwortlicher Betätigung zu belassen. Nunmehr sollen die wichtigsten Entscheidungen beschrieben werden, die einen *Kernbereich koalitionsgemäßer Betätigung* gegenüber dem *sozialen Gegenspieler*, dem Arbeitgeber, abstecken.

a) Sie beginnen mit einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts von 1965⁸. Es ging um eine Disziplinarmaßnahme gegen einen Arbeitnehmer, der im Vorfeld von Personalratswahlen für seine Gewerkschaft geworben hatte, obwohl dies vom Arbeitgeber (eine Dienststelle der Deutschen Bundesbahn) verboten worden war. Das Bundesverfassungsgericht sah in diesem ausnahmslosen und uneingeschränkten Verbot gewerkschaftlicher Betätigung in der Dienststelle einen Verstoß gegen Art. 9 III. Zum Kernbereich dieser Vorschrift, so das Gericht, zählen auch gewisse *Maßnahmen der Selbsterhaltung und Sicherung des Bestandes der Koalition*, die auch vom Arbeitgeber geduldet werden müssen. Was dazu gehört, ist in erster Linie aus der geschichtlichen Entwicklung abzuleiten. Diese zeige, daß während der Weimarer Zeit die Betätigung in der Betriebsverfassung (Personalverfassung) stets ein wichtiges Anliegen der Gewerkschaften gewesen war: Begreiflicherweise, sieht sich die Gewerkschaft doch ohnehin der Konkurrenz durch die gewerkschaftsunabhängigen Betriebs (Personal) räte ausgesetzt. Mit der Betätigung in der Betriebs (Personal) verfassung ist nun die Werbung für die von den Gewerkschaften unterstützten Listen untrennbar verbunden. Sie hat damit Anteil am Schutz der Koalitionsfreiheit selbst. Der Arbeitgeber muß sie dulden, soweit ihr nicht übergeordnete Interessen (Erfüllung der Arbeitsaufgabe, Wohl der Arbeitnehmer) entgegenstehen. Da im gegebenen Fall der Dienstbetrieb durch die Verteilung eines Flugblattes nicht gestört worden war, war die Disziplinarmaßnahme aufzuheben. Daß es im Wahlkampf zu gegensätzlichen Meinungsäußerungen kommt, ist hinzunehmen, entspricht dem Wesen eines solchen Wahlkampfes.

⁸ Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Amtliche Sammlung Bd. 19 S. 303.

Damit war in dem geschilderten Umfang ein Betätigungsrecht gegenüber dem Arbeitgeber unmittelbar aus der Verfassung abgeleitet worden. Das Eigentum an den Produktionsmitteln (entsprechend im öffentlichen Dienst: die Verantwortung des Dienststellenleiters gegenüber dem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber) und das Hausrecht in den Räumen des Betriebes oder der Dienststelle haben demgegenüber zurückzutreten. Zivilrechtlich gesprochen begründet Art. 9 III für den Arbeitgeber eine entsprechende Duldungspflicht, die sich in größeren Betrieben durchaus auch zu Leistungspflichten verdichten kann (etwa: Zurverfügungstellung eines Schwarzen Brettes oder ähnliches).

Welche Betätigungsformen indessen unmittelbar aus der Verfassung abzuleiten sind, ist ebenso unklar, wie die Grenzen des Freiraums der Gewerkschaften gegenüber der staatlichen Gesetzgebung. Einigkeit besteht jedenfalls darin, daß die Verbände keinen „unbeschränkten und unbeschränk- baren“ Spielraum in Anspruch nehmen können. Nicht alles, was sie für ihren Bestand und ihre Weiterentwicklung für nützlich ansehen, ist deshalb schon durch Art. 9 III verfassungskräftig abgesichert. Die Grenzziehung geschieht vielmehr Schritt für Schritt von Entscheidung zu Entscheidung. Sie ist hierbei zwei verschiedenen, einander widersprechenden Richtlinien gefolgt. Die erste Richtlinie nimmt die typischen Erscheinungsformen gewerkschaftlicher Aktivitäten im Betrieb (wie sie aus der geschichtlichen Entwicklung, aber auch aus dem vielfach Geübten abgeleitet werden) zum Maßstab und fragt danach, ob *Gegeninteressen* gegeben sind, die *höherwertig, zumindest gleichwertig* sind. Gegenüber der Wahlwerbung im Vorfeld von Personalratswahlen sind solche Gegeninteressen etwa die Erfüllung der Dienstaufgaben, die Ordnung in der Dienststelle und das Wohl der Bediensteten. Selbstverständlich kann jemand seine Arbeit (als Lokomotivführer) nicht deshalb niederlegen, weil er gerade einen Andersgläubigen zu überzeugen versucht. Wo solche Gegeninteressen dagegen nicht bestehen, werden Eigentum und Hausrecht des Arbeitgebers gegenüber der Koalitionsbetätigung zurücktreten.

In einer anderen Entscheidung⁹ besagte das Bundesverfassungsgericht, daß der Vorsitzende eines Personalrats nicht unter Einsatz seines Amtes für den Beitritt zu einer bestimmten Gewerkschaft werben dürfe, weil dadurch das Vertrauen der Belegschaft in seine Unabhängigkeit gefährdet werde: Hier ist also dieses Vertrauen das entgegengesetzte höherwertige Interesse.

b) Auf dem Feld der Werbung für die Gewerkschaft ist wenig später nach E 19, 303 eine Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts¹⁰ ergangen, die sich der Sache nach der gleichen Richtlinie zur Abgrenzung der beiden Bereiche bedient. Der Arbeitgeber hatte die Verteilung von Werbeschriften der Gewerkschaft im Betrieb schlechthin untersagt; Betriebsratswahlen standen nicht bevor. Das Gericht sah in der Werbung eine für den Bestand der Gewerkschaft „notwendige“ Maßnahme und gab der Gewerkschaft Recht. Über diese Begründung kann man natürlich streiten, und es ist auch vorgebracht worden, daß Werbung durchaus auch außerhalb des Betriebes denkbar ist und die Existenz mächtiger Gewerkschaften beweise, daß sie auch ohne die Möglichkeit der Werbung im Betrieb selbst gedeihen können. Das eigentliche Schlüsselwort in der Entscheidung scheint mir jedoch nicht

⁹ s. oben Anm. 5.

¹⁰ Amtliche Sammlung Bd. 19 S. 217.

die Behauptung von der „Notwendigkeit“ der Werbung zu sein, sondern die Aussage, ein Gegeninteresse des Arbeitgebers, die Werbung zu verhindern, sei „bei gerechter Abwägung der beiderseitigen Belange“ nicht zu erkennen. Das ist der Sache nach die eben erwähnte Formel, daß das Grundrecht nur solchen Beschränkungen unterliegt, die von der Sache her zum Schutz anderer Rechtsgüter geboten sind.

BAGE 19, 217 zieht der gewerkschaftlichen Werbung freilich inhaltliche Schranken: Sie müssen auf den Koalitionspluralismus Rücksicht nehmen, (Verbot grob unwahren oder hetzerischen Vorgehens gegen Konkurrenzgewerkschaften), allgemeinpolitische und parteipolitische Betätigung unterlassen, sich auf die Anliegen der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen beschränken und die sogenannte negative Koalitionsfreiheit wahren (Verbot, den Außenseiter anders als durch „gütliches Zureden“ anzusprechen); auch unsachliche Angriffe auf den Arbeitgeber oder die Arbeitgeberschaft müssen unterlassen werden. Verbreitung von Werbematerial, das diese Grenzen verletzt, braucht der Arbeitgeber nicht zu dulden. Die Entscheidung ist damit ein Musterbeispiel für die Notwendigkeit, die beiderseitigen Belange gegeneinander abzuwägen und einen Kompromiß in der Mitte zu finden. Diese Abwägung begegnet uns auf Schritt und Tritt.

c) In anderen Entscheidungen wird der Kernbereich der Kernbereich der koalitionsgemäßen Betätigung als der Bereich umschrieben, der für die Erhaltung und Sicherung der Existenz der Koalition „*unerläßlich*“ ist. Das ist etwas grundlegend anderes als die Aussage, der Betätigung seien nur Schranken aus übergeordneten Interessen der anderen Seite (oder dritter Personen) gezogen. Oder mit anderen Worten: Die Frage nach der Unerläßlichkeit lautet: „Geht es nicht auch ohne diese Betätigung?“ (z. B.: ohne Werbung gerade in den Betriebsräumen). Bei der Frage nach etwa entgegenstehenden höherwertigen Interessen unterstellt man, daß die Betätigung grundsätzlich typisch und für die Existenzsicherung tauglich ist und fragt sodann: „Was spricht denn dagegen, der Gewerkschaft diese Betätigung zu erlauben?“. Es ist offensichtlich, daß die Grenzen, wie sie nach der ersten Frage gezogen werden, sehr viel enger sind, als wenn man sich zur Abgrenzung der Frage Nr. 2 bedient. In voller Schärfe ist das Problem in dem Fall zum Austrag gekommen, als die Gewerkschaft aus der Betätigungsgarantie ein eigenständiges *Zugangsrecht zum Betrieb* ableiten wollte. Anlaß war der Wunsch der Gewerkschaft Öffentliche Dienste-Transport-Verkehr gewesen, im Gelände einer vom Diakonischen Werk der evangelischen Kirche betriebenen Heil- und Pflegeanstalt durch eigene betriebsfremde Angestellte (also nicht durch dort beschäftigte Arbeitnehmer, die der Gewerkschaft angehören) zu werben und die Mitglieder an ihrem Arbeitsplatz aufzusuchen und zu beraten. Verlangt wurde lediglich ein Zutrittsrecht, das auf die Erfordernisse der Arbeit ebenso wie auf die besondere kirchliche Zielsetzung alle gebotene Rücksicht genommen hätte.

Zu diesem Zugangsrecht ist zu berichten, daß § 2 des Betriebsverfassungsgesetzes den im Betrieb vertretenen Gewerkschaften ein Zutrittsrecht „zur Wahrnehmung der im Betriebsverfassungsgesetz genannten Aufgaben und Befugnisse“ gewährt. Die Aufgaben und Befugnisse der Gewerkschaft in der Betriebsverfassung beschränken sich nun auf Kontrolle und Unterstützung des Betriebsrates; zu ihnen gehört auch das Recht, an den Betriebsversammlungen teilzunehmen, ein Recht zur Werbung für die Gewerkschaft und Betreuung ihrer Mitglieder als solche ist im BetrVG jedoch nicht enthalten. Außerdem findet dieses Gesetz auf die von der Kirche betriebenen karitativen Einrichtungen, wie hier eine gegeben war, keine Anwendung, §

118 II. In keinem Fall konnte sich also die Gewerkschaft ÖTV auf § 2 stützen.

Aber möglicherweise unmittelbar auf Art. 9 III? Es ist zuzugeben, daß viel dafür spricht, dies zu bejahen. Die Gewerkschaft ist Trägerin der Tarifautonomie auf Arbeitnehmer-Seite und erfüllt damit eine „öffentliche Aufgabe“ von größter Wichtigkeit, die zu preisen Gegenstand vieler Urteile und vieler Reden von Politikern ist. Es ist, wie erwähnt, auch bereits anerkannt, daß sie aus diesem Grunde durch betriebsangehörige Mitglieder für sich werben darf. Liegt es nicht nahe, ihr ein Zutrittsrecht zuzugestehen, wenn möglicherweise die Werbung durch betriebsangehörige Arbeitnehmer nicht weiterhilft, etwa weil sich niemand hierzu bereit findet? All das leuchtet durchaus ein. Gegeninteressen des Arbeitgebers, die dem Zutritt des einen oder anderen Funktionärs entgegenstehen, sind schwer erkennbar: Weder die Neutralität der Amtsführung des Betriebsrates (hier also der aufgrund einer eigenen kirchlichen Ordnung eingerichteten Mitarbeitervertretung) noch der Betriebsfrieden noch der Arbeitsablauf noch Betriebsgeheimnisse sind gefährdet, wenn sich ein Gewerkschaftsbeauftragter im Pausenraum mit den Mitgliedern seines Verbandes unterhält. Ebensowenig ist zu fürchten, daß die Mitarbeitervertretung an die Wand gedrückt wird. Man kann sich natürlich vorstellen, daß auch einmal ein Zuviel an gleichzeitiger Anwesenheit störend wirken könnte; aber dem läßt sich leicht steuern, das kann man abwarten. Nach der Formel vom überwiegenden Gegeninteresse wäre mithin das Zutrittsrecht (mit dem BAG¹¹, gegen dessen Entscheidung sich die Verfassungsbeschwerde richtete) zu bejahen gewesen. Das Bundesverfassungsgericht hat es dagegen verneint. Es bedient sich hierbei der Unerläßlichkeitsformel. „Unerläßlich“ für den Erhalt und die Sicherung des Bestandes einer so mächtigen Gewerkschaft wie der ÖTV mit 1, 2 Millionen Mitgliedern ist der Zutritt zu einem Behindertenheim ganz gewiß nicht, wie sich schon daraus ergibt, daß sie ihre Stärke bisher ohne Zutritt zu den (freilich heiß umworbenen) kirchlichen Arbeitsstätten errungen hat. Damit war das Schicksal des Zutrittsrechts aus Art. 9 III besiegelt. Es gehört nicht zum Kernbereich. Allein der Gesetzgeber sei, so das Gericht, „in einem so konfliktsträchtigen Gebiet“ berufen, es zu schaffen, nicht indessen der Richter.

Auf der Grundlage der Unerläßlichkeits-Formel wurde weiter abgelehnt — der Anspruch der Gewerkschaft, *Wahlen zu den gewerkschaftlichen Vertrauensleuten auf dem Betriebsgelände* abzuhalten¹². Die Wahl, so das Gericht, könne auch in einem Wahlbus vor den Toren des Betriebes erfolgen.

Die gewerkschaftlichen Vertrauensleute sind eine von den Gewerkschaften in den letzten Jahren aufgebaute Organisation der Gewerkschaftsmitglieder. Sie sind mit dem Betriebsrat, der sein Mandat aus allgemeinen Wahlen unabhängig von der Gewerkschaft ableitet, nicht zu verwechseln. Das Gesetz schweigt über die Vertrauensleute, doch ist ihre Existenz in einer größeren Zahl von Tarifverträgen verankert.

— Der Anspruch des Gewerkschaftsmitgliedes, durch einen Aufkleber auf dem (dem Arbeitgeber gehörenden) Schutzhelm für seine Gewerkschaft zu werben¹³.

¹¹ Amtliche Sammlung Bd 30. S. 122.

¹² Bundesarbeitsgericht, Amtliche Sammlung Bd. 31 S. 166.

¹³ Bundesarbeitsgericht, Amtliche Sammlung Bd. 31 S. 318.

Damit hat die Rechtsprechung in dem Marsch durch das vom Gesetzgeber freigelassene Neuland koalitionsgemäßer Betätigung innegehalten. Der Elan der 60er Jahre, wie er sich in den Entscheidungen zur Werbung gezeigt hat, ist, so scheint es, verbraucht und hat einer vorsichtigeren Haltung Platz gemacht, die sich mehr auf die eigentliche Rolle besinnt, wie sie dem Richter in einem Gesetzgebungsstaat wie Deutschland zugewiesen ist. Nur: Wer einmal A gesagt hat, der muß wohl auch später bei dem schon gesagten B verbleiben. Wenn sich das Bundesverfassungsgericht darauf zurückzieht, in einem „so konfliktsträchtigen Gebiet“ wie dem kollektiven Arbeitsrecht sei die Weiterbildung des Rechts, die Schaffung neuer Ansprüche auf Duldung und Unterstützung, dem Gesetzgeber vorbehalten, so wird damit der Rechtsprechung zur spezifisch koalitionsgemäßen Betätigung nachträglich der Boden entzogen. Denn daß die Werbung im Betrieb selbst „unerlässlich“ im Sinne eines zwanghaften Nicht-anders-können anzusehen ist, wird von niemand ersthaft behauptet. Man vermißt in der Urteilen zum Zugangsrecht und zur Wahl der Vertrauensleute (von der Schutzhelm-Entscheidung ganz zu schweigen!) auch ein Eingehen auf die Praxis, die Verfassungswirklichkeit, ebenso wie die geschichtliche Entwicklung. Auch in anderen Bereichen des kollektiven Arbeitsrechts könnte man mit dem gleichen Recht davon sprechen, die Regelung sei „Sache des Gesetzgebers“: Wenige Dinge sind beispielsweise so konfliktsträchtig wie Aussperrung und Streik, die der Gesetzgeber dennoch dem Richterrecht überlassen hat, das von dieser unwillkommenen Zuständigkeit vielfachen Gebrauch macht. Nur erwähnt sei ferner, daß das Bundesarbeitsgericht auch beim Koalitionsbegriff selbst so manche Korrektur gegenüber früher angebracht und damit die Billigung des Bundesverfassungsgerichts gefunden hat.

Freilich ist meiner Ansicht nach die Entscheidung zum Zugangsrecht aus einem anderen Grunde richtig. Die richterliche Präzisierung des Schutzbereichs von Art. 9 III geschieht mangels entsprechender Regelung durch den Gesetzgeber, und es klingt fast beschwörend, wenn die Gerichte immer wieder betonen, daß der Gesetzgeber selbstverständllich das letzte Wort hätte, so er dieses Wort nur sprechen wollte. Beim Zutrittsrecht ist es indessen in dem schon erwähnten § 2 BetrVG gesprochen worden. Hier waren bei Schaffung des Betriebsverfassungsgesetzes 1972 Vorschläge unterbreitet worden, die ein eigenständiges Zugangsrecht vorgesehen hatten. Dieses wurde jedoch in den Verhandlungen der beiden damaligen Regierungsparteien auf den jetzigen Inhalt zurückgeschnitten. Deshalb war es auch dem Richter versagt, von sich aus und in Auslegung von Art. 9 III jenen ursprünglichen weiten Inhalt wiederherzustellen. Das Zugangsrecht scheitert nicht deshalb, weil der Gesetzgeber und nicht der Richter zu ihm ja sagen müßte, sondern weil der Gesetzgeber bereits nein gesagt hat.

5. Oben Nr. 3 b wurde dargelegt, daß zu einem funktionierenden Tarifsystem auch ein Arbeitskampsystem gehört. Schon sehr früh haben die Gerichte daraus die Folgerung gezogen, daß sich dies auf die Pflichten aus dem Arbeitsvertrag auswirken muß: Wenn der Arbeitnehmer durch Teilnahme an einem von der Gewerkschaft geführten Streik um eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt und den Staat von seiner Pflicht, für angemessene Arbeitsbedingungen zu sorgen, entlastet, so kann darin nicht gleichzeitig ein rechtswidriger Bruch des Arbeitsvertrages liegen, der den Arbeitgeber zur fristlosen Kündigung berechtigen würde. Ebenso, wie also gegenüber dem Anspruch auf Werbung Eigentum und Hausrecht zurücktreten, treten beim rechtmäßigen Streik die Pflichten aus dem Arbeitsvertrag zurück. Der Streik bringt die Arbeitspflicht zum Ruhen. Dem entspricht es, daß, soweit Aussperrungen zu-

lässig geblieben sind, durch die Aussperrung die Lohnzahlungs- und Beschäftigungspflicht des Arbeitgebers suspendiert wird. Zivilrechtlich gesprochen bildet der Arbeitskampf insoweit einen Rechtfertigungsgrund für die Nichterfüllung des Arbeitsvertrages. Die Rechtfertigung erstreckt sich darüber hinaus auch auf das Gebiet der unerlaubten Handlung: Insoweit der Streik ein Delikt gegen den Arbeitgeber (Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb) bzw. die Aussperrung einen Eingriff in das Recht des Arbeitnehmers an seinem Arbeitsplatz bedeutet (aber beide Tatbestände sind überaus umstritten und keineswegs allgemein anerkannt), ist dies nicht rechtswidrig und verpflichtet deshalb nicht zum Schadenersatz.

Wann freilich Streik und Aussperrungen in dieser Weise den besonderen Schutz der Verfassung genießen und sich gegenüber den allgemeinen Bindungen des Zivilrechts durchsetzen, ist in zahlreichen, zuweilen widersprüchlichen Entscheidungen herausgearbeitet worden. Dies hier darzustellen würde den zulässigen Umfang des Beitrages vollends sprengen.

Ich bin am Ende meines Berichts über die richterrechtliche Präzisierung der Rechtsstellung der Koalition im deutschen Recht angelangt. Es war nicht mein Ziel, einen vollständigen Überblick zu geben, der ein ganzes Buch gefüllt hätte. Vielmehr wollte ich anhand herausragender Entscheidungen darstellen, wie hier der vom Gesetzgeber im Stich gelassene Richter Stück für Stück, vielfach suchend, zuweilen irrend, ein System aufgerichtet hat, das zur Grundlage einer wirtschaftlichen Entwicklung geworden ist, die es neben anderen glücklichen Faktoren erlaubt hat, viele Forderungen zu erfüllen, die an einen sozialen Rechtsstaat zu richten sind. Der Bericht hat gezeigt, wie unrichtig die Vorstellung ist, daß Richterrecht dem angloamerikanischen Rechtsraum vorbehalten ist; und es würde mich freuen, damit das Interesse des Jubilars zu finden, der den Problemen der Quellen und Methodik des Rechts stets seine besondere Aufmerksamkeit zugewandt hat.

The Interpretation of the Scope of Questions Regulable by Collective Labour Contracts

The collective agreement as a specific regulating means makes rules for the labour relations of enterprises, however, not for all concerns of labour relations but mainly for relations necessary to the achievement of the enterprise's purposes. The content of the collective agreement is regulated in the Labour Code by the following method: on the one hand it determines within the group of norms referring to the institution of collective agreement also the content of such agreement on a higher level of principle. It says: "Collective agreements define —within the sphere and framework determined by provision of law— the rules relating to the rights and obligations of the enterprises and workers as well as principles concerning the implementation of such rules."¹

On the other hand the Labour Code and legal rules issued for its implementation —besides the general definition quoted above— contain factual authorizations which elements of the labour relation should be regulated by collective agreements namely such legal rules distinguish among the content elements: they order the regulation of certain elements compulsorily, that of others only as a possibility for the parties concluding collective agreements.

Such method for specifying the content of the collective agreement needs an interpretation since the views diverge as to the range of questions regulable by collective agreements.

On the basis of checking the contents of the collective agreements made in 1968, that is to say concluded instantly after the coming into force of the Labour Code, can be stated that the parties concluding collective agreements construed rather largely the range of the questions regulable. From some collective agreements emerged even such an extreme point of view according to which a collective agreement may regulate all questions not being dealt with by legal rules. In this way several rules of the former Labour Code accustomed to by the enterprises got into collective agreements during their 16 years' practice, rules from which the enterprises could not easily break away. In addition to that many collective agreements contained undertakings characteristic of the years of 1950, prescriptions regarding socialista emulation, etc.

According to the other explanation —narrowly defining the content of the collective agreement—, the collective agreement may only regulate

¹ Para. (1) Section 10 of the Labour Code.

factual questions for which the statutory rule contains specific authorization. Thus: if the statutory rule does not expressly refer to the regulation by collective agreement, in that case the collective agreement may not provide any regulation. If for all that the collective agreement gave a regulation, such regulation would be void for lack of authorization to be given by statutory rule.

In the beginning there was missing a uniform interpretation of legal provisions concerning the content of the collective agreement also in the practice of organs authorized to decide on the voidness of provisions contained in collective agreements. This is reflected in the opposite views evolved relative to a provision of the collective agreement.

The Territorial Labour Law Court of Arbitration for the Capital Budapest ruled out the provision contained in Section 10 of Chapter III of the collective agreement from 1968 of the Servicing Enterprise for Building and Construction according to which "the withdrawal of the dismissal notice becomes absolute on the consent of the other party" and ordered the said enterprise to amend its collective agreement since this contained a provision not permitted by a legal rule of higher grade. Namely the reasons adduced of the Court say: . . . the regulation and ordering may exclusively take place in the limits fixed for this purpose by other statutory rules of higher grade...². On the other hand the supervisory organ of the enterprise in line with the trade union expressed the following point of view about the content of the collective agreement. "It is generally experienced that the collective agreements are not confined to the regulation of imperative or dispositive cases specified in the central statutory rules but within the framework of the law they draw also such cases into the sphere of regulation which the management or the trade union found necessary for this purpose. There is only one restriction for such contractual provisions, namely that the regulation should not infringe statutory rules of higher grade or rather it should not violate the law... Since... the contested part of the enterprise's collective agreement does not go beyond the limits of the Act or law-decree, the decision of the Court of Arbitration erroneously judges that part unlawful and incorrectly makes reference to the lack of other legal rule of higher grade."³

I do not examine here the relevance of the provision contained in the collective agreement and regulating the withdrawal of the dismissal notice. The standpoints cited are significant since they clearly express the view accepting the narrower or larger conception of collective agreements.

The guide given for the conclusion of collective agreements is destined to help put an end to this uncertainty and develop a uniform interpretation; this guide contains as to the question discussed as follows:

"The collective agreement may not give arrangements but for such questions the regulation of which the statutory rules refer to the collective agreement, or rather permit such a regulation."⁴ The wording of the guide

² Announcement No. 1608/1968 of the Territorial Labour Arbitration Court for the Capital of Budapest.

³ Answer No. 6588/1968 of the Ministry of Building, Housing and Town Development as well as of the Trade Union of Workers employed in the Industry of Building Materials to the announcement No. 1608/1968 of the Territorial Labour Arbitration Court.

⁴ Guide to the conclusion of the collective agreements of the years 1971-1975. Labour Gazette No. 5 of 1971 P. 83, Hereinafter: Guide.

cited above —it seems— accepts a narrow interpretation relative to the content of the collective agreement. The narrow construction even more clearly emerges from the view of László Nagy according to which "... the collective agreement may give regulation if the Labour Code or other legal rule gives an express authorization for that."⁵ The latter point of view —in my opinion— cannot be explained but in the way that the concrete casual authorizations have to be considered as taxative enumerations and the collective agreement is not allowed to go beyond such authorizations.

On continuing the quotations we are convinced of the fact that neither the Guide, nor László Nagy narrow down the contents of the collective agreements to the case of "express" i. e. explicit authorizations. The Guide contains namely further on as follows: "Besides the cases when statutory rules order the obligatory regulation of certain questions in collective agreements, the latter may give regulations in the following cases:

(a) Where the legal rule does not prescribe an obligatory regulation but it renders such regulation possible.

(b) The collective agreement may regulate, too, when the legal rule —without referring to a detailed regulation or definition to be made in the collective agreement— uses a general notion having a content different in view of the activities, character of the enterprises.

(c) The collective agreement may make an arrangement also in such cases, when the Labour Code or other legal rules fix the framework of a right or allotment in limits "from-to" although it makes no reference to the fact that the filling of such framework belongs to the sphere of the collective agreement."⁶

László Nagy has the same opinion in his work entitled "The collective agreement in practice" and summarizes his view at the end of his analysis as follows: "As to the two completions it must however, be emphasized: when the Labour Code or other legal rules do not determine any limits or rather do not use any general notions, they may give a regulation in the collective agreement if there is an authorization for that."⁷

László Nagy in his work issued later even widens the content of the collective agreement with a completion. He thinks possible the regulation in a collective agreement beyond the foregoing also in those cases when the parties "wish to determine a principle of implementation for the provision contained in the legal rule or in the collective agreement."⁸

On summarizing the views quoted in the foregoing it can be stated that these take up a position between two extreme opinions. They do not admit that the collective agreement may arrange no matter which question but at the same time ultimately they do not consider the casual, express authorizations of the statutory rule as a taxative enumeration. In order to expound my point of view in the discussed question, I have to go back to the legal provision defining the content of the collective agreement, and

⁵ László Nagy: The collective agreement in practice. Táncsics Publishing House, Budapest 1968. P. 12, this author puts it in similar manner in his other work with the addition that "thus the collective agreement may not regulate any question without the authorization of the statutory rule." László Nagy. System and practice of the collective agreement I.P.13.

⁶ Guide. P.83.

⁷ László Nagy: The collective agreement in practice. I.P.14.

⁸ László Nagy: System and practice of the collective agreement. Táncsics Publishing House, Budapest 1971. P.18.

it seems advisable to make a thorough study of the casual authorizations contained in statutory rules.

By virtue of para. 10 of the Labour Code quoted above, the collective agreement determines the provisions concerning the rights and obligations of the enterprise and the workers as well as the principles for implementing such provisions in the range and limits specified by statutory rules. It is obvious that the expression of the Act "in the range and limits specified by statutory rules" denotes the content limits of the collective agreement, this definition, —however—, does not indicate necessarily a narrow interpretation of the content. The expressions "range" and "limits" do not give namely but a general delimitation of the content. The word "limit" of the contested expressions —in my opinion— signifies that if the legal rule determines the maximum or minimum of the rights or rather both of them, — the collective agreement must not exceed such maximum and minimum.⁹

Yet the expression "the range specified by statutory rule" has to be construed in the way that it covers all questions the detailed regulation of which a legal rule of higher grade did not effect and did not refer to the sphere of a legal rule connected with another labour relation. Thus the expression "the range specified by statutory rule" means the range delimited by legal rules in indirect way. Had namely the legislation wished to determine the content narrowly, it should have regulated it expressly, clearly by the help of another terminology. Would we object to such reasoning the question: what is the use of the factual authorization of the Act and other statutory rules for regulating the collective agreement in specified cases, I could —in my opinion—correctly answer: the legislator indicated the main area for the regulation of the collective agreement, namely the area where he deemed necessary and possible the regulation of the collective agreement. But he did not want to exclude the possibility of the regulation in other events. This conclusion is supported by the general legislative practice, since we do not find in our legal system any example of the case in which a legal rule of higher grade would give a taxative enumeration of questions regulable in the sphere of the implementation, although all acts contain such reference.

It would be, —however— incorrect to draw the ultimate conclusions exclusively from para. 10 of the Labour Code as a general rule of principle. A deeper study than given above need the casual authorizations of the Labour Code and other legal rules, too. Such authorizations —considering their character— can be listed into, two groups, in particular:

- (a) obligatory regulation ordered by statutory rules,
- (b) a possibility of the regulation.

ad (a) Such questions belong to the sphere of regulation compulsorily imposed on the collective agreement for which the statutory rules do not comprehend prescriptions or contain but general provisions not being usually applicable and being in want of completion. E.g. it is compulsory to regulate in the collective agreement the timing of the working hours, the payment for overwork, the scheme of assignment of workers and work, the conditions of placing the workers on the payroll, etc.

⁹ My view is in line with the opinion of László Nagy. Also according to him, "in cases when... the regulation of a question belongs to the collective agreement, the arrangement has to remain within the scope or rather limits determined by statutory rule." László Nagy: System and practice of the collective agreement 1971. P.15.

The questions belonging to this sphere may not be left unregulated, partly because the course of the application of law would stop, partly because the lack of some of such rules would violate fundamental rights of citizens, as e.g. the right to relaxation or the protection of mothers with small children. The provision of rule prescribing the regulation of certain questions in the collective agreement has always to be a factual and unambiguous authorization.

The legislator referred to the second group of the content of the collective agreement in which the regulation is not binding, — such questions the regulation of which the legal rules completed but allow the divergence from that in the collective agreement in accordance with the conditions of the enterprise. Such possibility is given by the legislator for the increase of the period for dismissal notice, for the deviation from the term fixed for the communication of timing the working hours, for setting forth a different pause in work, for enhancing in specified cases the rate of responsibility, etc.

Should the parties concluding a collective agreement use such authorization they make practically an exception to the rule of principle determined in the statutory provision. Yet according to a correct interpretation of law a provision containing a divergence, exception if this means a deviation from an imperative rule, the collective agreement may not specify but in the event of an express authorization. This results unanimously from para. (3), Section 8 of the Labour Code. In line with this provision namely the collective agreement „may deviate from another statutory rule referring to the labour relation in only so far as this rule permits. A provision offending against such prohibition is void.” Thus a rule of the collective agreement specifying a deviation, exception without a factual authorization shall be void.

etaoih

It follows from the foregoing that the concrete authorizations of statutory rules concern only the provisions imperatively regulable as well as specifying a deviation of the collective agreement's content.

It would be, however, inaccurate to assert that the collective agreement may not regulate other questions behind this scope. More provisions of the Labour Code contain relatively general elements needing an unambiguous concretizing and interpretation with a view of an exact laying down the rights and obligations. A case in point is Section 13 of the Labour Code differentiating from the point of view of the use of trade union rights according as we are talking about questions concerning larger units of the enterprise or rather larger groups of the workers. Similar general elements are to be found in Section 35 of the Labour Code obligating the worker to temporarily perform duties not belonging to the sphere of his activities, as well as to provisionally work out of his permanent place of work and with other enterprises, too. In my submission, the law did not specify these rules more exact since it wanted to give possibilities to the enterprises for different interpretations proper to their specific conditions. We have to admit that the collective agreement with regard to such questions may concretize or rather construe the provisions of the statutory rules in fact a more detailed determination of these is expressly desirable.

My view evolved so far according to which the content of the collective agreement may exceed the cases of an expressed authorization given in statutory rules, practically is not contrary to the opinion set forth by

László Nagy. To my mind, too, those are the most characteristic instances of the possibility of a regulation in a collective agreement going beyond the authorization given in a statutory rule which are indicated by László Nagy, namely 1. concretizing general notions, 2. the determination of the measure of authorization within the denotation "from-to" and 3. the definition of the principles of implementation. The difference of opinion consists in that while in my view the cases enumerated are merely typical and not exclusive instances of the regulation in a collective agreement, according to the opinion of László Nagy there is not any possibility of regulation in a collective agreement beyond the cases set forth by him. By that he blocks up the enterprises and trade unions from the opportunities to construe the rules of the labour law and thus they would consider in vain necessary to regulate any question in the collective agreement, pursuant to this view they could not do that even if the rule was not contrary to the law — merely on the basis that there is no factual legal authorization and the question does not belong to any instance set forth by him.

Such point of view narrowing down the content of the collective agreement in this way —in my opinion— does not ensue either from the rules of the Labour Code, or from the economic-social conditions of the Act's coming into existence and particularly not from the function of the collective agreement.

At last concernig the decision of the question how far the content of the collective agreement may exceed the sphere of the factual authorizations, significant ist the definition of the "enforcement principles" pursuant to para. (1) Section 10 of the Labour Code.

It is not contested in the literature either that the collective agreement may specify the enforcement principles both of its own rules and of the statutory rules of higher grade. It remains to be seen what character the enforcement principles have, what demarcate such principles from the rights and obligations?

László Nagy shows by some typical examples what provisions were considered as such by the legislator:

- the determination of the purpose of making use of the amounts allotted to bonuses;

- the realization of a certain rate of wages extension for factual groups of workers.¹⁰

We meet also in the practice many times rules defining principles contained in collective agreements, e.g.:

- the principles of determining basic wages (placing on the pay-roll);

- aspects to be applied on granting premiums, etc.

The above-mentioned indicates that also such rules impose obligations on one of the parties (mostly on the enterprise) and establish entitlements for the other. A difference between the rights and obligations as well as between the enforcement principles consits in the fact that on the side of the workers as entitled person is always the whole collective of the enterprise or a specific group of that (e.g. members of the old staff, workers concerned with energetics, workers showing a specific behaviour, etc.). The rule coming into being in this way has generally no individual obligee, such regulaton cannot be enforced by the individual. Yet the element of the enforcement is not absent from this specific rule, as a rule the power of

¹⁰ László Nagy: System and practice of the collective agreement. I.P.10-12.

enforcement in such cases belongs to the sphere of activities of the trade union organ representing the collective concerned. The trade union organ of the enterprise may object if the employer did not act in line with the principles established. Thus I cannot go along with the standpoint of László Nagy according to which the places the enforcement principles between the rule originating a right and the decision and does not consider them rules. Even as he expounds, the parties fix their agreements in the enforcement principles that "they should not fall into oblivion." Should we not treat such prescriptions of principle as other provisions of the collective agreement, doubts might arise e.g. whether Section 56 para. (3) of the Labour Code (and other similar rules of principle) are in fact legal rules. Pursuant to this provision namely on giving out the holiday "the wishes of the workers have to be taken into consideration in conformity with the possibilities." Thus this rule is no more than the enforcement principle for the enterprises of scheduling the holidays on government level.

The enforcement principles fixable in the collective agreement — in my opinion — as to their legal nature practically do not differ from other norms. Since on principle such norms are permitted as to all questions, in line with the previously mentioned reasons the collective agreement disposes of a general and not concrete authorization in questions bearing on the labour relation.

Thus we can state from the discussion serving the construction of the questions regulable by the collective agreement the ultimate conclusion that the legal authorization facilitates the self-regulation of the enterprises jointly with the trade union and it is incorrect to attribute to the provisions of the Act such sense according to which those in specified factual cases "permit" the regulation in the collective agreement. I wish, however, to emphasize, as I deem inaccurate the interpretation of the rule exceedingly narrowing down the content of the collective agreement, at least as much I hold incorrect and harmful the other extreme view referring to the content of the collective agreement which considers everything regulable not arranged by law.

In my opinion merely by deep analysis, with the use of all methods of the legal rule interpretation can be decided in individual cases upon whether a certain question may be regulated by the collective agreement and whether the enacted rule is lawful or unlawful.

Jurisprudence and standpoints serving the formation of a uniform practice have to endeavour to help forward the parties concluding collective agreements with the correct construction of the law. A method of this could be the exploration of cases beyond the authorization of statutory rule containing further possibilities of regulation. Parallel with this it is desirable to explore and analyze those covenants of the collective agreements exceeding the opportunities given by statutory rules; covenants concerning questions for which —according to a correct interpretation of the legal rule— neither in a general nor in a concrete form exists possibility of a regulation in the collective agreement.

The formation of a correct practice in concluding collective agreements would serve the drafting of such uniform principles indicating the bounds and content limits of a regulation in collective agreements. Such principles to be applied are as follows:

— the covenant of a collective agreement may not differ from the im-

perative provisions of statutory rules but pursuant to a special authorization;

- the covenant may not go beyond the scope of movement even in the case of a permissive i.e. dispositive regulation of the statutory rule,

- it may not contain provisions contrary to the basic principles of the labour law or our socialist legal system,

- it may not contain such provisions giving less rights or more unfavourable working conditions than those warranted by law.

The feasible contents of the collective agreements secured by statutory rules on the basis of the above interpretation—in my opinion— makes the collective agreement suitable for the accomplishment of its function, for the task to fully and adequately define the rules of a reasonable and human association of human and material factors necessary to the producing activities of the enterprise as well as to make the workers interested in the successful operation of the enterprise.

Summarizing our view we consider merely such covenants of the collective agreement void which offend against the provisions of the Labour Code or other statutory rule or differ from them without a specific authorization. Beyond this the parties concluding a collective agreement may regulate all those questions necessary to facilitate an optimal operation of the enterprise in harmony with the purposes and principles of the law, to protect the interest of the workers and to specify the rights and obligations of such parties more precisely.¹¹

¹¹ As to the content range of the collective agreement, other authors, too, took sides in the literature. László Román construes para (1), Section 10 of the Labour Code in a way pursuant to which the collective agreement may "move" within the limits specified by statutory rule. Though he does not reveal any detailed standpoint, also he delimits himself from the opinion which deems it possible that the collective agreement "may regulate everything not prohibited by the Labour Code or other statutory rules." László Román: The nature of the organization-like internal rules with special respect to the collective agreement. Studia, Pécs, 1970.P.33.

Also György Csanádi admits the possibility of a limitation of the regulation by the enterprise, but he puts the accent on the independence of the enterprises. To his view, beyond the imperative and differing rules of the collective agreement "it is not precluded that the collective agreement should regulate other questions, too, — those relative to which the statutory rule does not mention the regulative role of the collective agreement yet the regulation of which in the collective agreement the enterprise and the trade deem necessary." Such questions not arranged by statutory rule may have to be taken into consideration."

György Csanádi: Labour Law. Educational Publisher. Budapest. 1972. P.63.

László Nagy in his study prepared for the codification going on similarly advocates the enlargement of the content of the collective agreement. László Nagy: The system of the labour law regulation. Budapest, 1983. Manuscript P.20.

ROBERT A. HORVÁTH¹

The Problem of Labour and the First Hungarian Economic Macromodel

I After being liberated from one and a half century of Ottoman rule at the end of the 17th century, Hungary began during the 18th century to be reintegrated into European economic and cultural life.¹ The last quarter of this century was especially important from the point of view of the take-off of up-to-date economic thinking facilitated by the introduction of academic teaching of cameralistic economics and statistics with the 1777 educational reform, by the first real census in the years 1784-1787 and by the renewal of constitutional life at the first feudal Diet in 1791 with an outspoken "reformistic" character. The same spirit prevailed in the central administration of the country in the royal offices at Buda, where several able economists were activated not only in practice but also literarily. Under their influence the young generation became interested soon not only in cameralistic, but also in Physiocratic and in classical English economic ideas and the subsequent boom in the grain and cattle trade with the era of Napoleonic wars gave a further impetus to free-trade ideas.²

So there is no wonder that the brightest young economist on the turn of the 18th and 19th centuries, GERGELY BERZEVICZY (1763-1822) was trained in this central royal economic administration after finishing his university studies at the best Central-European University in Göttingen with strong capitalistic affinities and after a Western European travel in France, England and Belgium. His brilliant career came to a brutal end by his involvement in the 1795 Hungarian Jacobinist plot and despite the fact that the English royal intervention saved his head and spared him from imprisonment, he spent his remaining life-span in banishment on his Northern Hungarian estates as a gentleman farmer and became the author of the best economic treatises of the epoch.³ His four analyses on a broad

¹ HORVATH, R. A.: The Interdependence of Economic and Demographic Development in Hungary (From the Middle of the 18th to the Middle of the 19th Century), in *Population and Economics*, Ed. by DEPREZ, P., Winnipeg, 1970., pp. 127-139.

² From the SAME AUTHOR: *L'Edit de Tolérance de Joseph II et ses Conséquences Economiques*, in *Colloque sur la Tolérance Civile de l'Université d'Etat à Mons, Bruxelles-Mons*, 1982., pp. 141-151, — *Monetary Inflation in Hungary during the Napoleonic Wars*, *The Journal of European Economic History*, 1976, Nr. 3, pp. 651-662.

³ From the SAME AUTHOR: *Economic Analysis in the Works of Gergely Berzeviczy*, *Acta Universitatis Szegediensis, Juridica et Politica*, Tom. XVIII. Fasc. 1., Szeged, 1971, Monography with English summary on pp. 105-107, — and *The Problems of Statistical Method and Theory in the Works of Gergely Berze-*

statistical basis of the Hungarian macro-economic problems culminated in theoretical observations and conclusions in the Smithian spirit and were raising heavy controversies and had a deep impact on economic and general political thinking among his contemporaries.⁴ His fifth and biggest work a synthesis of his economic ideas finished around 1819 in the form of a theoretical economic text-book was retained by the censorship of the Saint-Alliance regime and was only printed and translated into Hungarian in 1902 by the Hungarian Academy of Sciences.⁵ Notably, he wrote in Latin for his ruling-class, the Hungarian nobility, but several of his published works were also printed in Germany — so he became a member of the Göttingen Scientific Academy. Some of his works were printed even in Hungarian or circulated in handwritten copies.⁶

II. BERZEVICZY was the first to give a conscious and scientifically well based exposition of the problem of labour in Hungarian economics and in close connection with the main basic-economic problems. This kind of explanation was a logical consequence of the economic situation developed after the liberation from Turkish domination, as the central part of the country was devastated and depopulated and the shortage of labour, that of capital and know-how and the lack of supporting social institutions were the greatest obstacles to a rapid capitalist take-off, — among them the mightiest social factor being the existing feudal system itself.⁷

Against the labour shortage the cameralist thinking of the Habsburg Empire was advocating a colonization-policy based on the German population of the territories under their rule, the Holy German-Roman Empire included. These relatively well-to-do agrarian and handicraft strata of German and Austrian population had to be heavily supported and financed to migrate into Hungary and this measure was shown too expensive to be applied to a greater extent.⁸

The mainstream of the migration towards the central and southern

viczy (1763-1822), Budapest, 1972, Monography with English summary on pp. 131-135, — and *L'Interdépendance des Facteurs Economiques et Démographiques dans la Pensée de Grégoire Berzeviczy*, Population, 1970, No 5, pp. 975-987, with English and Spanish summaries.

⁴ BERZEVICZY, G.: *De Commercio et de Industria Hungariae, Leutschoviae*, 1797, — *De Conditione et Indole Rusticorum in Hungaria*, n.p., n.d. (most probably from 1804-6), — *Ansichten über den asiatisch-europäischen Welthandel nach dem jetzigen Zeitbedürfnis betrachtet*, Pest, 1808, — *Die Erweiterung des Nordischen Handels dem hohen Wiener Congress untertänigst dargestellt*, Wien, 1814.

⁵ From the SAME AUTHOR: *De Oeconomia Publico-Politica*, Manuscript, first printed by GAAL, J.: *The Life and Works of Gergely Berzeviczy*, Vol. I-II, Ed. by FÖLDES, B. on behalf of the Economic Committee of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest, 1902. (Hungarian text, with the translations of BERZEVICZY's works cited under (4) and (5).)

⁶ From the SAME AUTHOR: *Ungarns Industrie und Commerz*, Weimar, 1802, — *Die Lage der Bauern in Ungarn*, in *Göttingischer Magazin*, 1806., — *Considerations on the Asiatic-European Trade adjusted to the Needs of the Present Time*, Pest, 1808, (Hung. text), — *The Enlargement of the Northern Trade elaborated to the high Congress of Vienna*, Vienna, 1814, (Hung. text), — 3 handwritten copies of the work "*De Conditione et Indole Rusticorum*, etc." are preserved in the Hungarian National Széchenyi Library.

⁷ HORVATH, op. cit. under (1).

⁸ A sound Hungarian evaluation of this policy was given by FEJES, J.: *De Populatione in Genere et in Hungaria in Specie*, Pestini. 1812, — and HORVATH, R. A.: *Les Débuts de la Démographie en Hongrie*, János Fejes, Population, 1965. No. 1, pp. 109-122. (With English and Spanish summaries)

parts of the country came from the northern and eastern mountainous parts and also from the south, from the people still under Turkish rule. Ethnically the Hungarian element in this resettlement was playing a secondary role, mainly Slovaks from the north and Serbs from the south composed the bulk of this migration and also to a lesser extent some Rumanians from the east. The Western colonists were settled on a property basis, becoming autonomous farmers or craftsmen, but the majority came under feudal landlords if not under municipality rule. The conditions of these resettled serfs became however much more favourable than in general and even the possibility to buy a complete free-peasant status was not excluded among the incentives of the resettlement.⁹

The strict enforcement of feudal duties in Hungarian agriculture because of the obsolete production and distribution system of this out-of-date economy was impoverishing not only the peasantry all over the country, but also their landlords gradually, that was the result of BERZEVICZY's famous economic statistical calculations in his second treatise around 1804-6, after he described and analyzed his country's economic resources and problems in 1797. Notably, he demonstrated on the basis of a yearly microeconomic production and consumption balance the total inefficiency of an average feudal peasant farm-exploitation and on the macro-economic level he analyzed the complete taxation returns of the country to arrive at the same conclusion.¹⁰

The shortage of labour according to BERZEVICZY's argument was in the first place not due to the failure of colonization or to the unsatisfactory momentum of the internal migration, but to the generally inefficient use of the existing labour-force in the feudal agriculture. Even if there was some surplus locally existing in the latter, it was not able to maintain the drive for industrialization as the system of guilds in the towns gave no way to such expansion. According to the calculations of BERZEVICZY the share of the urban population in Hungary at the turn of the century was no more than 5 %, in comparison to the fact that England was nearing to 50 % at the same time. The capitalist take-off — according to his views — in this first period would require clearly a faster growth of population from the point of view of industrialization and so he was firmly against the ideas of MALTHUS and adhered rather to the tenets of SAY.¹¹ But he went even further than that, anticipating the ideas of MARX or those of LEWIS in our century in this field.¹²

III. From this extremely short summary of the views of BERZEVICZY already the comprehension of the interrelations of the main economic variables could be deducted. However to demonstrate the deep insight and the strict logics of his comprehension of the complexity and the functioning of the capitalist economic system and its potential economic growth in the

⁹ HORVÁTH, R. A.: *La Population de la Hongrie au 18e Siècle, Contribution au Congrès Mondial de l'Association Internationale des Sciences Historiques*, Bucarest, 1981. (Mimeographed)

¹⁰ HORVÁTH, op. cit. under (3) on second place, Chapters III and II, pp. 43-61, and 24-42 resp., and the 12 statistical tables of taxation in the Annexe, pp. 139-162.

¹¹ From the SAME AUTHOR: *Malthusian Ideas on Population in Hungarian Demography before World War II*, *The Journal of European Economic History*, 1972, Nr. 2, pp. 272-297.

¹² LEWIS, A.: *The Theory of Economic Growth*, London, 1955, — with references to MARX.

up-to-date sense, it is possible to reconstruct his ideas as a first Hungarian economic model, as I have shown some ten years ago in a monography on BERZEVICZY's statistical ideas.¹³

The procedure I have chosen was inspired by COURNOT and by the Schumpeterian spirit of the history of methodological analysis.¹⁴ COURNOT was, of the opinion that the verbal economic analyses of RICARDO lend themselves easily for a mathematical-economic reformulation because of their strict logics and their clear-cut relationships.¹⁵ The same is true as regards the verbal economic framework deployed by BERZEVICZY. For its reformulation I chose the ADELMAN-HAAVELMO growth model from the 1960ies because of its close adaptability to the economic ideas of BERZEVICZY to venture into this field.¹⁶ There is no need of course to review the complete apparatus of the ADELMAN-HAAVELMO model for a remodelling of the growth theory of BERZEVICZY and especially that of the part played in it by the labour factor. It is enough to restrict ourselves to its theoretical hard-core and to its underlying hypotheses.

The point of departure is furnished by the basic idea of BERZEVICZY's theoretical economic analysis of development, i.e. that the main economic criterion of any kind of economic growth must be equivalent to the increase of the aggregate national product of the system during a given time. In other words BERZEVICZY's approximation is identical with the national product approach connected with the national income approach as these are the two main economic variables of the economic system in their interrelation. It was also evident for him that the aggregate national product may be measured the most conveniently by the share of per head average product of population on a yearly basis, — even if abstraction is made from the way of distribution, that is to say from the real per head product according to the different degrees of realization by individuals or by different classes of the population. The main economic, social and political argument of BERZEVICZY partly runs against this distortion effect of the feudal system, but analytically the problem enters on a later stage, — that he clearly understood. The starting point is the increase of the average per head product in this first stage, which under the above assumption during a "t" period may be measured by an additional real growth not only individually or locally but generally, i.e. per capita.

The other main line of BERZEVICZY's argument in favour of the capitalist mode of production and its competitive distribution by free trade is a consequence of this line of thought by stressing that this mode of production and way of distribution is the most efficient accelerator of the growth of the per head product, despite the possibility of a distortion effect ensuing from an unfavourable development of the "terms of trade" in an open economic system. This problem historically was one of the most serious ones between the Austrian and hereditary provinces of the

¹³ HORVATH, op. cit. under (10), Chapter VIII, pp. 121-127.

¹⁴ COURNOT, A. A.: *Recherches sur les Principes Mathématiques de la Théorie des Richesses*, Paris, 1838, — and SCHUMPETER, J. A.: *History of Economic Analysis*, Ed. from Manuscript by BOODY-SCHUMPETER, E., Third Printing, New York, 1959.

¹⁵ COURNOT, op. cit., Préface, pp. IV-VI.

¹⁶ ADELMAN, I.: *Theories of Economic Growth and Development*, Stanford, Second Printing, 1964, — with reference to HAAVELMO, T.: *A Study in the Theory of Economic Evolution*, Amsterdam, 1964.

Habsburg Empire on the one part and between Hungary on the other part, and it was analyzed by BERZEVICZY in his 1797—treatise already with the help of an abstract economic schema.¹⁷

By supposing at the first stage of analysis a closed economic system as he did, however he was aware of the fact that the "inputs" and "outputs" of the system are not exclusively "pure" factors in the economic sense. They are interrelated with the factors of the social system and even with that of the cultural environment and consequently, they must be incorporated into a comprehensive theory of a "public political" economics, i.e. into the macromodel. On this basis the production function figuring in the ADELMAN-HAAVELMO—model are becoming identical according to the latter's connotation in the following formulation:¹⁸

$$Y_t = f(K_t, N_t, L_t, S_t, U_t),$$

where

Y_t = the output rate of the national product in a given "t" time

K_t = the system's input of capital and maintenance during the same time period

N_t = the input or utilisation rate of natural resources during the same time

L_t = the employment rate of the labour force during the same time

S_t = the input rate of the disposable "know-how" of the social system during the same time, — i.e. including not only the input rate of technological innovations, but the changes in the skill of labour force and increases in its general culture and intelligence during the same time

U_t = any other changes in the social and cultural environment not included in the above factors, represented by their aggregated complementary input effect during the same time.

The use of this form of production function at this stage does not consider the right side of the equation as a function of time, which is however not identical with the supposition that the changes in the different factors enumerated between the parentheses are not interconnected at the same time, that is to say they are supposed to be not independent.

The factor "K" represents the input of the physical capital, i.e. that of the physical volume of capital and not the rate of utilization of investments as nowadays is more usual for analytic purposes. The statistical measurement of the former is surely more difficult than that of an investment rate, but in an economic system at the beginning of the capitalist take-off, when the general rate of growth may be supposed to be extremely high, this solution should be considered theoretically more appropriate as the up-to-date one. This is in close conformity with BERZEVICZY's views, who did not elaborate a theory of investment and spoke generally of the effect of the aggregate physical volume of capital.

The same remark is valid as concerns the factor " N_t " of the rate of input of the natural resources, which is considered as a parameter to be constant in actual statistical and economic theory or if referred to separately it is to be included into the " K_t " input rate of capital. BERZEVICZY under the strong influence of Physiocracy attributed a special importance to the different productivity rate of the different types of land freshly

¹⁷ BERZEVICZY, op. cit. under (5).

¹⁸ ADELMAN, op. cit. under (16), Chapter II: A General Framework for Analysis, pp. 8 and forth.

incorporated into capitalist production and so his emphasis was a more outspoken one than that of SMITH or even RICARDO.

Another problem arising in connection either with " N_t ", or especially with " L_t ", is due to the fact that the rate of both of these variables is never homogeneous because of their highly heterogeneous structure. Their composition and quality is heavily influenced by changes of social and cultural character as represented in the right side of the equation by the factors " S_t " and " U_t ." MARX referred to these phenomena as the "laws of motion of the whole society"¹⁹ and the ADELMAN-HAAVELMO — model expressed this complex interdependence by the assumption that any production factor included into the right side of the basic production function — from " K_t " to " U_t " — may be considered as heterogeneous in its structure containing a great amount of components none of them homogeneous. For example the input volume of physical capital and maintenance is a vector in itself as an aggregate volume of several concretely differing components in the form:

$$K_t = (K_{1t}, K_{2t}, K_{3t}, \dots, K_{jt}),$$

where K_{1t} or K_{jt} are designating a " K_1 " and a " K_j " specific type of capital equipment which are utilized during a period " t ". Naturally, all other factors outside of " K_t " must be constructed under the same vector pattern to meet this important requirement of the model. BERZEVICZY was in this respect very explicit, when he rejected the one-sided productivity theory of the Physiocrats — which was called recently by DENIS a "conceptional error"²⁰ — and he stressed "expressis verbis" that the capital input employed in industry, trade, transport or communication has to be considered as productive as that employed in agriculture, in its greatest variety.²¹

Going back for one moment to the social and cultural production factors and to their equally vector-like composition, this is not only a consequence of the changes underlying in " U_t " itself, which was dealt with especially by MARX, but it is also manifestly the case concerning the changes intervening in " S_t " itself. The ADELMAN-HAAVELMO model to provide an explanation for this kind of complexity insists on the fact that the factor " S_t " contains an "entrepreneurial type of activity", too. This is the provision for such quantitative changes in the factors of production — land, capital, labour, etc. — which are not only functions of endogeneous, but also of extraneous factors. This provision implies however, that the combination of factors of production in this latter case could deviate from the optimal one and the costs of production may be augmented because of this special provision effect, — a specification not present in BERZEVICZY's thought.

A further development of the ADELMAN-HAAVELMO model applied to the theoretical framework of BERZEVICZY would require a step by step derivation on the assumption that only one production factor is changing in the " t " time, while the other ones are remaining invariable. This detail on the basis of the assumption of the "ceteris paribus" clause, was not

¹⁹ Ibid., — with reference to MARX, according to whom it is necessary "to lay bare the laws of motion of the society", — p. 17, and also Chapter V, pp. 60 and furth.

²⁰ DENIS, H.: Histoire de la Pensée Economique, Collection "Thémis", 2d augm. Ed., Paris, 1967, p. 168.

²¹ BERZEVICZY, op. cit. under (4) on the first place, — with reference to the Tableau Economique, Chapter X: Some Theoretical Reflections. (Latin text)

dealt with by BERZEVICZY. A next step is to make the whole production function a dependent variable of time, that is every production factor should be made a function of the time itself, — and not only globally, but for every component separately and inclusively in the form as given below for a "j" component of the first factor "K" and the last factor "U" on the right side of the equation:

$$\Delta K_j / \Delta t = k. (Y, K, N, L, S, U, t)$$

.....

.....

$$\Delta U_j / \Delta t = u. (Y, K, N, L, S, U, t)$$

In contrast to the first step the presence of this more important second one is outstanding in the thought of BERZEVICZY. The above system of equations has the important role to explain the effect of the several input factors — starting from the capital to the so-called "laws of motion" of the society — in the economic system as a whole, — including the problem, for how long a time is the system existing in the Marshallian sense as a "going concern".²² Or, putting it into modern scientific terms, what is the specific "age" of the economic system. In up-to-date economic theory the usual treatment of this problem is based on the simplifying assumption that a zero starting point "O" in time is chosen. So the combination of the starting conditions and the above detailed functions as variables of time may be taken for the structural parameters of the given economic system, or more strictly speaking for its structural coefficients, — as in the case of an input-output analysis based on the LEONTIEF-model.²³ The corresponding alternation in the production function would be represented as follows:

$$Y = Y(K_0, N_0, L_0, S_0, U_0; t; a_1, a_2, a_3 \dots a_j \dots),$$

where the factors from "K₀" ... to "U₀" are identical with the values of the "zero" starting point in time, and "a₁", "a₂" ... "a_j" and further, are structural parameters of the system for subsequent "t" times. It seems to be evident that such a starting point in time could be chosen only in periods when the historical change is relatively great and the dividing line between the past and the present is sharp enough for a clear separation of the two situations from the point of view of economic development.

BERZEVICZY consciously identified the change from feudalism to capitalism as such a marked change, when the autonom development of the economic system and its smooth running — or its relative equilibrium — responds not only to quantitative changes in the so-called purely economic production factors as "K", "N", "L", but is disturbed by the factors of "S" and "U" of the past. So they are not positively influencing — neither quantitatively nor qualitatively — the economic development. He identified as such e.g. the burdensome effects of the feudal taxation system and that of the feudal tax gathering system as institutional factors not only economic,

²² MARSHALL, A.: Industry and Trade, London, 1919.

²³ LEONTIEF, W.: Input-Output Economics, Collected Essays, New York, 1966, Essay 7: Input-Output Analysis (1965), pp. 135 and furth.

but social and legal. Against them he awaited a positive effect from the introduction of the capitalist property system for the peasantry and a corresponding revenue tax system in monetary terms. He considered these as wider endogeneous problems of the economic system itself, while he identified the establishment of the "continental blockade" in Europe by NAPOLEON as an exogeneous factor, which may correspond to another "O" starting point in time on the basis of which a new system of European continental trade may developing parallelly with a new kind of production equation system and a new relative equilibrium as a result.

IV. With this latter problem we want to end the reformulation of BERZEVICZY's economic ideas in the framework of an economic macro-model and we want rather to turn our attention to the problem of labour in his thought, how it presents itself in a confrontation with the views of two great classical economists in England, that is to say compared to the views of SMITH and RICARDO.²⁴

It is a well-known fact that in early classical economic thinking the problem of labour was mostly included in the so-called "population problem" and was dealt with rather exceptionally separately, — a line of thought which the analysis of BERZEVICZY is following, even if in some details differing from them. This is more clearly felt in comparison with the views of RICARDO, which was developed later and most probably not known by BERZEVICZY.

It is a well-known fact that SMITH' exposition as regards the interdependence of economic and demographic factors was based on the three productive factors, those of labour, capital and land, "L", "C" and "N". However to characterize his analytic ideas in modern terms, one could say that he considered the marginal productivity of labour and land as a dependent variable of capital and that of the social and cultural institutions. — i.e. of "K", "S" and "U". Another assumption of his was that the price paid for the use of land is in reality a monopolistic one, or expressed otherwise, the volume of land at economic disposal is a fixed quantity.

He supposed as well the starting conditions and the economic behavior of the "economic men" as given ones and so the resulting economic growth or decline became determined by the social and institutional factors, the curve of which may be traced as cumulatively ascendant or cumulatively descendant graphically. Notably, the increasing demand during a take-off in his thought automatically implied an increasing demand for labour, too, resulting in population growth at an accelerating rate during the periods of prosperity, — and accordingly at an accelerating declining rate during a period of crisis. Hence the reversed L-shaped population curve opposite to modern population growth theories with a logistic curve as first traced by VERHULST and later on by PEARL and REED and also represented by the analysis of ADELMAN.²⁵

The latter's curve is more near to the ideas of RICARDO, who starting from the same three productive factors identified the productive capacity

²⁴ The summary of SMITH' and RICARDO's views on population is taken equally for convenience from ADELMAN, op. cit. under (16), Chapter III and Chapter IV, on pp. 24 and furth, and pp. 43 and furth, resp.

²⁵ HORVATH, R. A.: An Early Mathematical Estimation of Population: The Laws of Verhulst, 1844. — Contributed Papers, 42d Session of the International Statistical Institute, Manila, 1979, (Mimeographed) — with references to PEARL and REED.

of the economic system and accordingly the rate of its growth as a slow-down process because of the decreasing marginal productivity of land. He supposed that the extension of agricultural production requiring the use of more and more extensively usable land is slowing down equally the marginal productivity of capital and labour on the long run, too, — despite the fact that the social and institutional factors — "S" and "U" — are augmenting the marginal productivity of "K" and "L" for the long run, — Hence the parabolistic — may-be logistic — trend of the whole process in the Ricardian thought.

Despite the similarities of the views of the two great classical economists, ADELMAN worked out three specifications leading to a different and more pessimistic interpretation of capitalist growth in the Ricardian analysis when confronted to that of SMITH.²⁶ First, RICARDO accepted the population growth rate to be "dependent" on economic growth but not "proportional" with it. — Second, RICARDO recognized as an obstacle of further population growth the discrepancy between the "market-rate" and the "natural-rate" of the price of the labour force, while SMITH never attributed such an effect to the latter, — to the so-called "rate-of necessity" in his wording. Notably, — and this is the source of the third deviating interpretation of the problem with RICARDO — the rate of necessity was determined in the Smithian system by the biological and physiological wants of the working classes, while in the Ricardian system — according to the supposition of the falling rate of productivity — the necessity rate of salary is not a — long run — constant. Its level is oscillating historically, — and more so, because of the ascending trend of the costs of production of the labour-force, but also because of the growing level of wants during a growth period. From these Ricardian tenets two important population policy principles may be deduced — according to the analysis of ADELMAN²⁷: (1) the slow-down of population growth-rate may be — at least for a while — augmented with the help of the amelioration of agricultural technique and/or by the way of the import of foodstuffs, and (2) it may be further slowed-down by the pressing-down of the necessity rate of the price of the labour.

The position of BERZEVICZY in this whole problem is thus from every respect more near to SMITH than to RICARDO. There is no decreasing marginal utility present in his thought and accordingly, no slow-down of population growth. His optimism surpassed even that of SMITH, when he assumed that the historically growing rate of the necessities of the working classes is the main factor which is accelerating — through the additional labour-demand — not only population growth, but subsequently also the economic growth by a kind of "multiplier-effect".²⁸ He held even that the marginal productivity of land could be increased not only when the best lands are still at disposal, i.e. at the take-off period, but also in later stages, and secularly, through the cumulative effect of free trade and implemented production technology.

²⁶ ADELMAN, op. cit. under (16) — pp. 29 and furth. and pp. 47 and furth., resp.

²⁷ Ibid. pp. 51 and furth.

²⁸ HORVÁTH, op. cit. under (3) on the second place, Chapter VII, pp. 104 and furth. — with reference to KEYNES, J. M.: *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, 1936. — It may be noted that BERZEVICZY calculated for a developed economic system with a multiplier value of 3 (!).

Despite being completely aware of the retardation effect of the social and cultural factors in the old feudal system, he never implied the possibility of developing such "circulus vitiosus" situations as a hundred years later SCHUMPETER has done regarding the interdependence of economic and population growth.²⁹

In sharp contrast to this optimistic appraisal of the capitalist system, BERZEVICZY developed a deep comprehension of the inner contradictions in the whole capitalist economic and social system itself. But as an economist and social scientist of the take-off period of capitalism — anticipating its future victory in Hungary over feudalism — he dealt with this inner contradictions rather rudimentarily and tentatively. However, the impression one could gather from his economic writings is that he forethought this inherent problem of capitalism on a more wide and more serious scale than the petty bourgeois "third way" alternative of SÜSSMILCH half a century before him.³⁰

His scruples and his hints towards possible implementation by not only humanitarian but by rather socialist-like correctives as solutions are pointing — even if vaguely — beyond the limits of the capitalist system itself, — that is the summary of our conclusion from this rather sketchy econometric analysis of BERZEVICZY's economic thought, far ahead not only of Hungarian theoretical economics but being also in the front line of European economic thinking in general of his epoch.

²⁹ ADELMAN, op. cit. under (16), Chapter VI, — with reference to SCHUMPETER's works and theory, pp. 94 and furth.

³⁰ HORVÁTH, R. A.: "L'Ordre Divin" de Süßmilch, Bicentenaire du Premier Traité Spécifique de Démographie (1741-1761), Population, 1962, No. 2, pp. 267-288.

S. A. IVANOV*

De l'approche sociale de l'étude des rapports de travail

Durant de longues années dans le passé la science soviétique du droit du travail a accordé le plus d'attention en étudiant le rôle instrumental du droit du travail aux intérêts de la production, alors que les intérêts des travailleurs se trouvaient en quelque sorte relégués au second plan. La situation a commencé à changer dans les années 70 et l'on accorde plus d'attention à l'étude du droit du travail dans l'optique des intérêts de l'individu. On voit se manifester en même temps dans la science soviétique du droit du travail une tendance toujours plus marquée à user d'une approche sociale concernant les rapports de travail, approche consistant à chercher des solutions principalement pour l'homme, en partant des besoins, des intérêts de l'individu. En pratiquant une approche sociale nous en venons inévitablement à concevoir la protection du travail comme étant la vocation sociale majeure du droit du travail soviétique. Nous accordons une importance exceptionnelle lors de l'étude des fonctions du droit du travail, fonction productive et fonction protectrice, à cette dernière. C'est cette approche qui sous-tend la théorie sociale du droit du travail soviétique.

Pour être plus précis, il faudrait parler non pas d'avènement, mais de renaissance de l'approche sociale qui date de la Révolution d'Octobre et a trouvé une expression éclatante dans le Programme de 1919 du parti communiste qui contenait les principes de protection du travail formulés par V. Lénine, dans les premiers décrets du pouvoir soviétique concernant la protection du travail et dans les premières codifications de la législation soviétique sur le travail (1918—1922).

L'approche sociale se différencie de l'autre, que l'on pourrait appeler approche productive et qui consiste à effectuer des recherches en matière de rapports de travail en se plaçant dans l'optique de l'entreprise, de ses intérêts et de ses besoins. La différence d'approche provient principalement d'une compréhension différente des relations entre le travailleur et la production lors de la solution de problèmes dans le domaine du travail. Alors que l'approche sociale implique une prise en considération prioritaire de la personnalité du travailleur, l'approche dite productive voit d'abord la production. Certes, il n'est pas toujours possible aujourd'hui de tracer une ligne de démarcation nette entre ces deux approches, car on accorde plus d'attention au travailleur, les intérêts de la production restant importants dans l'approche sociale.

* Professeur de l'Université de Moscou.

L'approche dite productive s'est établie dans les années 30 du fait de causes sérieuses dues à la situation aussi bien intérieure qu'extérieure de l'Etat soviétique et a dominé de longues années la science du droit du travail. Aujourd'hui, l'approche sociale est un corollaire et une expression concrète de l'étage de la politique sociale du PCUS qui a commencé avec l'édification du socialisme développé. Cette politique est définie par l'exigence de programme "tout pour l'homme, tout pour le bien de l'homme". Tout en étant conscients des progrès accomplis, nous soulignons qu'il reste encore bien des problèmes à résoudre dont la solution implique une attention plus soutenue des chercheurs pour l'étude du droit du travail sous l'angle des intérêts de l'individu. En ce qui nous concerne, nous estimons que cette attention est encore insuffisante. La théorie et la pratique des rapports de travail doivent se tourner résolument vers la personnalité du travailleur. Il ne saurait d'ailleurs en être autrement, car la société soviétique est une société de travailleurs et le travail des Soviétiques est la source de la croissance du bien-être public. Ce tournant est nécessairement lié à une approche sociale des rapports de travail et, selon notre profonde conviction, en requiert une utilisation plus large.

L'approche dite productive est propre non seulement à la science, mais à la pratique des rapports de travail. L'on ne saurait dire que la science ait exercé en ce domaine une influence déterminante. Ce serait plutôt le contraire. La pratique a eu un impact sur la recherche qui a amenuisé progressivement l'importance de l'approche sociale. L'approche dite productive du droit du travail a engendré chez les praticiens des conceptions inexactes. On se mit à percevoir souvent le droit du travail sur le plan de la production et à considérer sous cet angle tous les rapports de travail où presque. Vue de l'extérieur cette démarche semble attrayante car elle favorise le développement de la production. Mais dans la réalité elle a nombre de conséquences négatives aussi bien pour les travailleurs que pour la production.

Cette approche risque avant tout d'engendrer l'indifférence et le formalisme dans la solution des problèmes de rapports de travail, la sous-estimation, voire le mépris des intérêts et des besoins des travailleurs. Cela est propre surtout à certains responsables de la production qui ne parlent dans leurs décisions que des intérêts économiques. C'est, à notre avis, une des principales causes, sinon la principale, des enfreintes à la législation du travail qui ont un impact négatif sur le travailleur et son état physique et moral. Ainsi, le non respect des règlements de sécurité du travail et de protection du travail entraîne des traumatismes et des maladies professionnelles qui portent préjudice à la santé et à la vie des travailleurs. Comme l'a indiqué la secrétaire du Conseil Central des syndicats de l'URSS, ces phénomènes sont fréquemment liés à "l'indifférence de certains responsables de l'économie et des syndicats"¹. L'abus des heures supplémentaires, généralement interdites par la législation soviétique, du travail les jours fériés, qui est interdit par la législation, sont préjudiciables à la santé des travailleurs et diminuent leur capacité de travail.

Quant à l'entreprise, une démarche dite productive concernant les rapports de travail ayant entraîné les conséquences sus-indiquées, gêne la solution des problèmes relatifs à l'amélioration de la productivité, fait se relâcher la discipline du travail et accélère la fluidité de la main-d'oeuvre. Par ailleurs cela encourage la négligence et perpétue une mauvaise organisation

¹ A. Birioukova. Dans les intérêts du travailleur. "Troud", 6 juillet 1979.

du travail. Au lieu d'améliorer l'organisation du travail pour rentabiliser l'entreprise, l'administration cherche parfois à obtenir l'exécution des plans et des objectifs fixés au détriment des travailleurs.

Du point de vue des administrateurs favorable à l'approche dite productive, qui semble profondément enracinée dans leur milieu, les violations de la législation du travail n'est pas un crime, car dans leur optique le droit du travail existe précisément pour desservir les besoins de la production. En outre nombre d'administrateurs estiment que l'exécution du plan est équivalente à la rémission de tous les péchés.

Or, le plus grand dévouement à la cause de la production ne justifie pas les enfreintes à la législation du travail. On ne saurait gérer une entreprise en oubliant l'homme. Un administrateur véritablement dévoué à sa tâche doit prendre soin de son personnel, car dans les conditions actuelles on ne saurait résoudre vraiment les problèmes de production si l'on ne se préoccupe pas avant tout des travailleurs. L'administration de l'entreprise, et a fortiori les responsables syndicaux, ont le devoir de toujours prendre en compte les conséquences de leurs décisions, avant tout les conséquences sociales. Des décisions efficaces en matière d'économie pure ne sont pas dans chaque cas optimales sur le plan social. Et elle peuvent de surcroît, comme indiqué plus haut, être préjudiciables aux travailleurs.

De par l'essence même de la société socialiste, la gestion de la production doit aller de pair avec l'attention la plus soutenue entre les travailleurs, leurs intérêts et leurs besoins. En société socialiste, l'homme n'est pas au service de la production, c'est la production qui est au service de l'homme. Et elle doit se développer conformément à leurs besoins. Une telle gestion sera favorisée par une approche sociale des rapports de travail ayant pour objet fondamental de préserver les droits et les intérêts des travailleurs et d'exclure des conséquences de la gestion de l'entreprise qui leur soient nuisibles. L'approche sociale est bénéfique non seulement pour l'homme, mais pour la production elle-même, car elle peut améliorer la productivité du travail, renforcer la discipline et stabiliser la main-d'oeuvre.

Une approche sociale, c'est, d'une part, une étude approfondie de la protection du travail comme base de l'orientation sociale majeure du droit de travail. Nous entendons par protection du travail la préservation en cours de production de la vie, de la santé et de la capacité de travail de l'homme, de ses forces physiques et morales. Selon notre profonde conviction, l'objet fondamental du droit du travail, sa vocation sociale doit être précisément la protection du travail.

De par son origine, le droit du travail est le droit de protéger le travail, c'est-à-dire un droit visant la mise en place de bonnes conditions de travail et de vie pour celui qui travaille. Nous n'entendons pas ce faisant la vocation générale du droit du travail, mais son objet fondamental, sa vocation sociale essentielle. Ayant par essence à être le droit de la protection du travail, le droit du travail est axé par ailleurs sur l'exécution d'autres tâches qui lui sont proposées par la pratique à l'échelon de l'Etat. En cours de codification de la législation soviétique du travail entre 1970 et 1973, le droit du travail devait favoriser la croissance de la productivité du travail, l'amélioration de l'efficacité de la production sociale et l'élévation sur cette base du niveau matériel et culturel des travailleurs, le renforcement de la discipline du travail, la transformation progressive du travail au bénéfice de la société en première nécessité vitale de tout homme valide. Par la suite il lui fut

proposé de favoriser l'amélioration de la qualité du travail. Actuellement, il doit aussi contribuer à l'intensification du travail afin d'atteindre le niveau socialement nécessaire. Le droit du travail a d'autres objectifs qui découlent des précédents. Il a donc une vocation sociale majeure et d'autres préoccupations. Réunies, elles lui permettent de jouer un rôle constructif important dans le développement de la société socialiste.

La vocation sociale majeure est en quelque sorte l'objectif stratégique du droit. Les autres, des objectifs tactiques. Ceux-ci peuvent changer selon les conditions socio-économiques et politiques du développement de la société. Mais la vocation majeure doit rester inchangée car elle exprime l'essence même du droit du travail, son fondement essentiel. Qu'on la supprime, que l'on ôte au droit du travail sa fonction protectrice, et il n'aura plus aucune valeur pour les travailleurs. Il cessera d'exister.

Un autre aspect de l'approche sociale, pratique celui-là consiste en ce qui suit. Pour autant que la vocation sociale majeure exprime avec le plus de précision l'essence du droit du travail, c'est sur elle qu'il convient de s'orienter en élaborant et appliquant les normes de travail. La vocation sociale majeure est le fil d'Ariane à suivre lors de la solution des questions complexes de réglementation des rapports de travail si nous voulons que les décisions prises répondent entièrement à la haute mission humanitaire du socialisme. Mais cette démarche dans l'élaboration et l'application des normes du travail ne signifie nullement qu'elles doivent être toutes consacrées directement à la protection du travail. Cependant, cela signifie que toute norme doit réglementer un domaine correspondant des rapports de travail de telle sorte que cela ne porte pas préjudice à la vie, à la santé et à la capacité de travail du travailleur, à ses droits en matière de travail, à ses intérêts et à ses besoins. Expliquons cela d'après un exemple lié à un des objectifs du droit du travail, qui est d'améliorer la productivité du travail et d'accroître l'efficacité de la production sociale.

On sait fort bien que la voie suivie pour accroître la productivité du travail n'est pas indifférente aux travailleurs, qui savent très bien faire la différence entre une meilleure organisation de la production et le surmenage. Mais pour les administrateurs la deuxième voie est la plus facile, car elle ne nécessite ni dépense d'énergie de leur part ni connaissances profondes en matière de gestion. Mais elle est en contradiction avec l'essence même du droit du travail. Il faut bien le voir surtout dans le contexte de l'objectif d'accroissement de l'efficacité et de l'intensification de l'économie, y compris l'intensification du travail. Certains administrateurs peuvent être enclins à le comprendre de travers et à chercher à intensifier le travail au détriment des travailleurs comme ils l'avaient déjà fait pour assurer l'exécution des plans de production.

Il est, certes, nécessaire d'oeuvrer pour l'élévation de la productivité et l'intensification du travail, mais pas au détriment de l'homme. Et le droit du travail doit aller dans ce sens. Dans l'optique de sa vocation majeure, l'intensification du travail, de même que l'accroissement de la productivité, l'amélioration de l'efficacité de la production sociale doivent se réaliser dans le cadre de la protection du travail, c'est-à-dire de telle manière que cela n'ait pas d'incidences négatives sur la santé, la capacité de travail et le bien-être des travailleurs. Bien plus, l'intensification du travail, l'élévation de la productivité et l'amélioration de l'efficacité doivent conduire à l'amélioration du bien-être, à la satisfaction des besoins croissants des travailleurs.

Le problème de l'intensification du travail présente de nombreux aspects. Il nous apparaît que la solution de ce problème est liée à une étude plus approfondie des questions de stimulation matérielle et morale et du perfectionnement sur cette base de la législation du travail. Par ailleurs, la stimulation matérielle ne doit pas se limiter à une augmentation des salaires. Certains autres avantages, par exemple un prolongement des congés payés, pourraient être des stimulants importants.

La solution du problème de l'intensification du travail dépend dans une grande mesure de l'organisation du travail, de la mécanisation et de l'automatisation de la production, de la suppression du travail manuel peu qualifié et du travail de force. Il est évident que l'organisation du travail, la mécanisation et l'automatisation de la production doivent être au niveau du progrès scientifique et technique, répondre aux besoins de l'individu et assurer entièrement la protection du travail. Du point de vue de la vocation majeure du droit du travail il est rationnel d'organiser la fabrication de telle façon que la conception des machines et mécanismes, l'intégration des nouvelles technologies, etc. s'accompagnent de la mise au point de normes de protection du travail adéquates. Celles-ci pourraient être sous-tendues par l'idée qu'aucune innovation ne doit être intégrée dans la production s'il existe un risque de préjudice physique, matériel ou moral pour le travailleur. Simultanément à l'introduction d'innovations il faudrait introduire un dispositif assurant la sécurité du travailleur. Il convient de souligner la nécessité d'une étude parallèle des innovations scientifico-techniques et juridiques, car actuellement la science et la technique souvent devancent la législation de la protection du travail.

La solution des problèmes d'intensification du travail est également liée à des questions comme l'utilisation plus rationnelle de la main-d'oeuvre, l'économie du travail. Il convient de souligner d'entrée que sa solution est impossible sans un renforcement de la discipline du travail, l'exécution régulière et absolue des normes de travail et des autres obligations des ouvriers et employés. Il paraîtrait souhaitable d'adopter dans la législation soviétique, du travail des mesures juridiques supplémentaires, d'une part, favorisant l'intensification du travail et, d'autre part, assurant une protection encore plus efficace des conditions de travail et des droits des travailleurs.

L'approche sociale des problèmes d'intensification du travail répond aux intérêts aussi bien de l'individu que de la société. Car il existe une relation directe entre l'état physique et moral du travail et la productivité, l'intensité du travail: meilleures sont les conditions de travail et plus grande est la productivité. Pour en élever le niveau il faut veiller avant tout aux intérêts de l'homme qui répondra au centuple aux soins dont il sera entouré. Les gens travaillent d'autant mieux qu'ils sentent les responsables préoccupés d'améliorer leurs conditions de travail et de vie. Chacun devrait le comprendre. Malheureusement, certains administrateurs considèrent l'amélioration des conditions de travail et de vie comme une affaire d'importance secondaire. C'est là une position foncièrement fautive. Le droit du travail doit largement contribuer, dans le droit fil de sa vocation majeure, à faire changer ces positions.

Dans l'optique sociale, l'amélioration des conditions de travail et de vie et bien d'autres questions relatives aux rapports de travail peuvent être résolues si l'on accorde plus d'importance au facteur social (intérêts et besoins des hommes) en cours d'élaboration et d'application de la législation

du travail. Dans le contexte du socialisme développé le facteur social doit exercer une action particulière sur le droit du travail. C'est précisément en s'orientant sur la vocation première du droit du travail avec une large prise en compte des intérêts et des besoins des travailleurs qu'il est possible d'obtenir le maximum d'effet en matière de légifération et d'application du droit.

Une condition sine qua non de l'approche sociale en matière d'élaboration et d'application des normes de travail est la clarté et la concision. La législation du travail qui doit desservir les intérêts des travailleurs doit toujours être compréhensible pour eux. Elle doit être exempte d'ambiguïtés de confusions pouvant déboucher sur des applications erronées. Certes, c'est un idéal qu'il est fort difficile d'atteindre dans la réalité. Mais, premièrement, il faut toujours chercher à établir des normes simples et claires compréhensibles pour tous. Un certain progrès a été réalisé en ce sens en cours de codification, où une grande partie des normes réglementant le travail ont été réunies et remaniées dans une certaine mesure dans les "Principes fondamentaux de la législation du travail en URSS et dans les républiques fédérées" et dans les "Codes du travail" républicains. Mais il reste encore dans ces lois des articles contenant des normes manquant un peu de rigueur.

Deuxièmement, quand une norme manque de précision ou de clarté, elle se prête à des interprétations diverses, mais doit être interprétée et appliquée au bénéfice du travailleur. Le doute en matière d'application de la loi doit jouer en sa faveur. La question de la compétence des tribunaux en matière de litiges sur le démenti de formules contenues dans les états de services des travailleurs et pouvant porter atteinte à l'honneur et à la dignité de ceux-ci présente à cet égard un certain intérêt. Deux points de vue se font jour en la matière. Selon le premier, les formulations contenues dans les états de service peuvent être dénoncées en faisant appel aux organismes supérieurs de l'administration concernée. Selon l'autre, le travailleur doit ester en justice pour obtenir le démenti de formules portant atteinte à son honneur et à sa dignité. Cette différence s'explique par des interprétations différentes de l'art. 7 des Principes fondamentaux de la législation civile. La Cour Suprême de l'URSS s'est prononcée en faveur du deuxième point de vue, car en vertu de la loi tout citoyen a le droit d'exiger par voie judiciaire un démenti aux formulations portant atteinte à son honneur et à sa dignité, quelles que soient les formes par lesquelles ces dires sont propagés².

Une décision de la Cour Suprême de l'URSS au sujet des rappels de congés est également intéressante. La législation du travail ne donne pas à l'administration le droit de rappeler un travailleur en congé avant la fin de ce congé sans l'accord de l'intéressé. Mais des doutes et des hésitations se sont fait jour dans la pratique judiciaire au sujet de l'application pratique de la législation: les tribunaux considéraient en certains cas le rappel injustifié sans l'accord du travailleur, mais en d'autres cas ils prenaient le contre-pied, par suite de quoi un travailleur ayant refusé de reprendre le travail avant la fin de son congé était considéré par l'administration comme contrevenant à la discipline du travail, avec toutes les conséquences négatives que cela implique.

De ce fait le plénum de la Cour Suprême de l'URSS a indiqué dans sa décision du 18 avril 1980 que la loi ne prévoit pas le droit de l'administration de rappeler de congé sans l'accord de l'intéressé et que par conséquent

² Bulletin de la Cour Suprême de l'URSS, 1979, No 6, p. 19.

le refus d'un travailleur d'obéir à l'ordre de l'administration de reprendre le travail avant la fin du congé ne peut être considéré comme une enfreinte de la discipline du travail.

L'approche sociale permet d'approfondir nos connaissances sur les rapports de travail. Les envisageant du point de vue de l'individu, nous concluons à l'existence, outre les rapports individuels, de rapports de travail collectifs. Le contenu des premiers est l'activité laborieuse directe du travailleur où les parties sont l'entreprise et le travailleur. Le contenu des seconds, c'est l'organisation, l'institution et l'application des conditions de travail, la participation des travailleurs à la gestion de l'entreprise (y compris le contrôle du respect de la législation du travail) où les parties sont l'administration et la collectivité de travailleurs, ses organes représentatifs, et avant tout les comités syndicaux des entreprises. Les deux types de rapports desservent, chacun à sa façon, les intérêts et les besoins des travailleurs. Les rapports de travail collectifs existent parallèlement aux rapports individuels. Bien plus, les rapports collectifs complètent les rapports individuels, élargissant les rapports de travail qui sont une catégorie générale.

Il nous apparaît que dans l'avenir les rapports de travail collectifs se développeront plus vite que les rapports individuels. Premièrement, leur développement est une partie et une expression concrète de la restructuration générale des rapports sociaux sur des bases collectivistes qui s'accomplit dans le contexte du socialisme. Deuxièmement, contrairement aux rapports individuels, les rapports de travail collectifs sont encore loin d'avoir pris une forme achevée. Du fait qu'ils sont déterminés par le rôle important des syndicats et de la collectivité de travailleurs dans l'entreprise, leur importance ira croissant à mesure que ce rôle gagnera du poids.

Il convient de remarquer, toutefois, que le développement des rapports de travail collectif est borné par certaines limites. Il ne doit pas conduire à la substitution des rapports collectifs aux rapports individuels, de même que la collectivité des travailleurs de l'entreprise ne peut et ne doit se substituer au travailleur. Cela porterait préjudice à l'individu en le dissolvant dans la collectivité, en substituant aux intérêts et aux besoins des travailleurs ceux de la collectivité. Or la société socialiste est intéressée non pas à une substitution d'intérêts mais à leur harmonisation. C'est ce qui définit la limite du développement des rapports de travail collectifs.

Allons plus loin. Les rapports de travail collectifs contribuent à consolider la situation du travailleur à l'entreprise. Du fait qu'ils ont notamment pour contenu l'institution et l'application des conditions de travail, le contrôle du respect de la législation du travail, ces rapports contribuent à garantir les droits du travailleur, à satisfaire ses besoins. Quant à la garantie elle s'effectue par la médiation de la collectivité des travailleurs et avec son aide.

Dans le même temps, les rapports de travail collectifs, du fait qu'ils comprennent la participation des travailleurs à la gestion de la production, étendent les possibilités du travailleur à l'entreprise, contribuent à accroître son influence sur la solution des problèmes sociaux et économiques de l'entreprise. Cela entraîne certains avantages pour le travailleur de même que pour l'ensemble de la collectivité et une satisfaction plus complète et plus directe de ses intérêts et de ses besoins, ce qui est irréalisable dans le cadre des rapports de travail individuels. Par lui-même le travailleur n'a qu'une influence limitée. Sa force réside dans la collectivité et elle s'accroît à mesure que s'étendent les rapports entre la collectivité et l'administration, surtout si ces rapports sont fondés sur le droit et réglementés par lui de

façon adéquate. La situation de chaque travailleur à l'entreprise se renforce et ses possibilités sociales s'étendent dans le cours du développement de ces rapports.

L'approche sociale de l'étude des rapports de travail permet de définir avec le plus d'exactitude les relations entre le droit du travail et les autres domaines connexes du droit, avant tout le droit civil, ce qui est directement relié non seulement au présent, mais à l'avenir du droit du travail, à son développement en tant que droit dont la vocation première est la protection du travail. En bref ces relations consistent en ce que le droit du travail est une branche autonome du droit par rapport au droit civil ou administratif, autonomie qui doit aller se renforçant. Dès à présent le droit du travail est capable de résoudre les problèmes qui se présentent par ses propres moyens, sans emprunts aux autres branches du droit. Et il convient de souligner sur ce plan qu'il n'est nullement nécessaire d'avoir recours à une application subsidiaire des normes du droit civil comme insistent à l'affirmer certains chercheurs scientifiques et praticiens, surtout ces derniers.

Du point de vue juridique l'autonomie du droit du travail est déterminée par la particularité de l'objet et de la méthode de réglementation des rapports de travail, par les particularités propres aux sources de droit du travail par rapport aux sources des autres branches du droit et la spécificité des principes du droit du travail³.

Du point de vue social son autonomie est déterminée par l'influence sur le droit du travail du facteur social: intérêts, besoins des travailleurs, qui se fait sentir dans cette branche bien plus que dans les autres: droit civil, administratif, financier, etc. La naissance même du droit du travail est due dans une mesure déterminante au facteur social. Il nous apparaît que dans l'avenir l'impact du facteur social ira croissant. En tout état de cause le droit du travail se développera dans la mesure où il sera influencé par les intérêts et les besoins des travailleurs. Et ses liens avec le droit civil, même sous forme d'application subsidiaire de ses normes, ne peut que freiner le développement du droit du travail, car au lieu de résoudre les questions relatives aux rapports de travail conformément aux intérêts et aux besoins des travailleurs on prendrait, comme cela se produit encore, des décisions en fonction des normes et catégories du droit civil qui ont été établies antérieurement et ne répondent pas aux exigences actuelles en matière de travail. De ce fait l'approche sociale des rapports de travail rejette toute tentative d'imposer une conception civiliste concernant les rapports de travail, qu'il s'agisse d'institution de normes ou d'application du droit. Les tenants de l'approche dite productive se montrent plus enclins aux concessions du fait que le facteur social joue pour eux un rôle bien moindre.

Comme nous l'avons mentionné au début de cet article, l'approche sociale sous-tend la théorie sociale du droit du travail soviétique. Elle ne se limite, naturellement, pas à ce qui vient d'être exposé. Il existe d'autres conceptions et idées découlant de cette approche dans la science soviétique, notamment en ce qui concerne le statut juridique des ouvriers et employés soviétiques. Citons aussi l'idée de la stabilité des rapports de travail déterminée par la loi et la pratique judiciaire orientées vers une solution profitable au travailleur des questions relatives à la réintégration au travail. Nous pensons que nombre d'idées intéressantes et utiles se feront encore jour, car l'approche sociale de l'étude des rapports de travail commence à se frayer un chemin.

³ La codification de la législation du travail des pays socialistes. M., Naouka, 1979, p. 10 et sq (en russe).

BÉLA KEMENES

Overlappings between civil law (private law) and labour law as regards the branch of law and the legal principles

Comments about the legal qualifications of collective agreements

The collective agreement from its beginning belonged to one of the legal institutions, legal qualification of which was subjected to the regulation of private law until the appearance of the independent labour law. Collective agreements, compared to contracts, had however a lot of peculiarities which raised some serious problems about the legal qualification for the capitalist jurisprudence and led to different views and theoretical trends.

The purpose of this study is to deal mainly with some historical and legal-dogmatic aspects of these questions until the appearance of the dependent labour law.

Collective agreements at the age of liberal capitalism

The collective agreement appears when the contrast between capitalists and the working class grows embittered and the inner contradiction of the capitalism becomes obvious; and when the working class as an organized and homogeneous class becomes strong enough to rise against the exploitation of capitalism, and when they are able to extort certain rights from their employers. We cannot say at all that the organization and the strength of the working class reached a high level so far, as they were not able to fight for general improvements but they wanted to achieve better living conditions. To realize these objectives they had to lead political and economic fights, as well. This struggle showed economic marks in its earlier stage but in the course of the further development it gradually filled with political elements. The fundamental goal of organizing the working class into a homogeneous force could only be carried out by trade unions and some other specialized worker organizations. We share Miklós Világhy's opinion who states that certain agreements made between employees and employers before the establishment of trade unions could not be considered to be collective agreements because their realization and predominance could not be secured then by the power of working class or as a matter of fact, the working class could not force the capitalists¹ to take into consideration the agreements.

¹ Miklós Világhy: "Comments about the collective agreement" (Lecture) Published by the Hungarian Academy of Sciences. Seri. I. Alt. Társ. Tud. Vol. I. No. 2., page 64.

The same opinion is expressed by Sidney and Beatrice Webb in their remarkable work of "Workers' Democracy" that runs as follows: "Only the labour organizations can give stability and elasticity to the mutual compromise."² Some pages later: "When there is no understanding, the wage

² Vol. I. page 203. translated by E. György

workers being strategically weak, what originates from the fact that they are unable to determine the final price of their own work, are forced to accept the lowest wages". We can regard the agreements made before the establishment of trade unions as collective agreements only in etymological meaning, because they are nothing else than individual service contracts made by the representatives of the employer under the same conditions. (It is interesting to mention that such collective agreements made on the basis of the Zenon papyrus in the age of Ptolemaios have been found in Egypt, but, on the other hand, we have not got any relics of this kind of the Roman private law.)

It was obvious for the working class that "If the economic circumstances of the parties are not equal, the legal freedom enables the strategically more powerful party to dictate the conditions."³ This is the base of the thought of organizing the working class into a unified structure. When the organization, the political and social strength are so powerful that the employers find much better to make certain concessions than to refuse the demands of the workers directly, and to undertake all consequences of a general strike; the collective agreement appears in this situation as a social phenomenon trying to smooth the contradiction, risen between capitalists and workers temporarily.

According to the facts mentioned above, the establishment of collective agreements is fundamentally based on the consolidation of trade unions or to express it in another way, the trade unions, beside their economical function, must take care of safeguarding the workers' interest, which is the real task of any workers' organizations. Such trade unions could be found — according to Werner Sombart — first in England in 1851 (Special Organization of the United Machine Building Workers). It is natural that the first collective agreements appeared also here, in 1860. The Trade Union of weavers in Nottingham, and later on the Trade Union of Building Workers in Wolverhampton in 1866⁴. From that time on, the spread of collective agreements showed an ever growing tendency all over the world; in Germany, for example, more than a thousand collective agreements were recorded at the turn of the century. Jászai mentioned 176 Hungarian collective agreements in 1907⁵. During World War I., the spread of collective agreements increased because the parties took every opportunity to find the most suitable means to secure the undisturbance of productions in war time. All of the possibilities of a strike had to be avoided, thus it seemed to be proper for the capitalists subsidizing the war industry to make

² Vol. I. page 203, translated by E. György

³ S. and N. ebb. page 247.

⁴ For more references see: Permeczky: "The collective agreement" Budapest 1938, page 51.

⁵ Jászai: "The history of the Hungarian Trade Unions" 1925, page 81.

concessions for those who worked in war industry in form of collective agreements.

So the collective agreement appeared in the society as well, and it spread and was applied in wide circles. The law, however, as one of the vehicles of the ruling class for ensuring their power could not be indifferent to this social phenomenon either. Naturally, it had been quickly noticed by the legislators that the collective agreement did not mean anything else but the restriction of the capitalist to a certain extent; therefore the law was turned against collective agreements and they wanted to limit the spreading and success of collective agreements by means of legal rules. The success of collective agreements could be hindered by the law in two ways.

1. One of them was the direct prohibition. This method was mainly accepted by the countries where the capitalism failed to develop to a greater extent, and thus it seemed to be easier to refuse the demands of working class. The best example for that can be found in our own home practice. According to the Act VIII of 1872, art. 93 and Act XVII of 1884, art. 162. "...agreements between workers on striving for higher wages by general strikes... have no legal effects".

But this situation could not be kept for a long time, anywhere, and after a few years this direct prohibition practically ceased existing in Hungary, too. The spread of collective agreements could not be hindered by legal rules any more. This did not mean that the law gave up fighting against the collective agreements or would have wished to defend them suddenly. It only tried to hinder the assertion of collective agreements in different ways and with different tactics.

2. The method of exerting an indirect counter effect on collective agreements by means of the power of legal rules began to be more frequent than the method mentioned above. In states where spreading and strengthening of the workers' movements were general, the prohibition of coalitions and organizations were gradually stopped as it happened in England by the so called Act of Peel in 1824, and in France when the well-known Loy Chapelier brought by the legislature of the French Revolution in 1791 was set aside, and in Germany in 1872, etc. Thus, the possibility to make collective agreements was given in principle in these and other countries, as well. The legal reaction could be detected in the fact that the law did not give any possibilities to enforce the rights originating from collective agreements. This legal enforcement was refused either by legal rules (as in England by the Trade Union Act No. 181) or by the fact that collective agreements were not mentioned at all. Though the possibility to enforce them modelled on the private contracts, formally existed, but concretizing such claims was consequently hindered in the practice of the court. Collective agreements made between 1860—1890 had originally been tariffical respects and after a rather slow and gradual fight their content widened. Later, the working conditions were regulated more thoroughly and the parties considered it necessary to regulate all the details by means of collective agreements.

Summarizing everything about collective agreements being characteristic of the second half of the 19th century, we have to emphasize that we were facing such a social phenomenon which had been explicitly prohibited at the beginning, later on, however, it tried to hinder its development

indirectly and its regulation was rather primitive and uncertain. Only one example: the parties almost always agreed on the legal effects originating from any break of the collective agreement but its realization seemed to be rather problematic. Planiol is right in saying that the validity of the collective agreements is secured by the facts being outside the circle of law. The collective agreement functions only when its assertion is secured by the working class and by the strength of trade unions. When this strength was missing, the legal "disordered order" gave unlimited opportunities to the capitalists to utilize the temporary weakness of trade unions and to withdraw, without much hesitation, the concessions granted and to break the rules, because the law did not redress it at all or only partly.

At the age of the "clear capitalism" the legal qualification of the collective agreements meant no problems at all. Namely, when its existence was acknowledged, it was regarded as a simple private contract. It meant only that collective agreements did not belong to the forbidden transaction in spite of the fact that the structure of the collective agreement differed from that of other private transactions in many ways. The legal defence of collective agreements were denied by the court because — according to their opinion — collective agreements differed no much from a simple private transaction that granting of any legal protections was quite impossible. Perneczky underlines the following in his work: "Relations, wanted by the collective agreement differed so much from the individual living conditions belonging to the circle of private law, that it is no wonder if they are reluctantly accepted by the courts not only in our country but abroad, as well. It is interesting to mention one part of Dr. Dávid Papp's comments about collectiv agreements on the debate of the Gentlemen of the Robe in 1909. According to him the regulation is not necessary because — as he says — "it is impossible to empower the collective agreements with the effect of civil law, or to enclose the collective agreements into the civil law coming from the Roman law, because it is nothing to do with the Roman law or with our present law"⁶. The reason for which the assertion of the collective agreement was declined is completely indifferent. But it was important that the employers found their ways not to suffer damage. So, the legal qualification could not be risen at all in the jurisprudence till the end of 1800.

Collective agreements in the age of monopoly capitalism

At the turn of the century, the whole inner system of capitalism suffered a fundamental and structural change. Those serious difficulties due to the inner contradictions of capitalism could not be solved any more within the old frames. Economic and social life changed radically and so did the legal system, too. It was the age of imperialism. It could not be doubted that such an important and spreading social and legal institution as collective agreements in the course of further development bore the marks of imperialism.

During the days of imperialism the working class grew stronger and was able to deepen the intensity of its fight. On the other hand, capitalists

⁶ Lectures held at the meetings of the Gentlemen of the Robe of Hungary, in 1909.

became stronger and led to an increasing social tension. Due to the widespread class struggles collective agreements spread all over the world, too. As regards this collective agreements, the earlier policy could not be followed by the legislator either. The strength of the working class was much greater then, so, the collective agreements embodying their demands could not be legally neglected. Thus, the legal systems of the states showed their attitude in one or another way in connection with the collective agreements nearly all over the world since 1910. The opinions were various. On the basis of profound examinations of the legal regulation of the collective agreements and taking into consideration the time elapsed until World War II., we can detect there main tendencies. The first group consists of states which not only acknowledge the collective agreement but requalify as a legal rule — according to the components given below. This happens by means of the so called "longdistance operating" force. To the second category belonged states where the collective agreement was considered as a private legal transaction. And in the fascist countries where imperialism, reached its fullest and most developed form, collective agreements were expressis verbis forbidden by law.

Before discussing the above mentioned three tendencies, the legal concept of the "long-distance operating force", used so often, has to be elicited. The long-distance operating force means that every agreement and individual contract, the content of which is contradictory to the meaning of the collective agreements, having long-distance operating force, is to be disregarded and they are automatically replaced by the rules comprised in collective agreements. This rule prevails when the individual service contract is made by those who are under the power of collective agreements or by members of the parties representatives of which made a collective agreements. If the legal effect of the collective agreement deteriorates the items of the service contract, by means of the long-distance operating force, it is regarded as "a transforming force" in literature and if this legal effect compensates for the items being not regulated in the individual service contract, we can speak about a "supplementary force." The long-distance operating force works more powerfully, when it also includes those who will later become members of the organization appointed to make collective agreements and those who are not members of any organizations, but who are working in fields under the force of the collective agreement. This legal effect is well known as a "common compulsory force" in literature. The long-distance operating force — according to our opinion — has two fundamental effects: it penetrates into the content of the individual service contracts and this effect could be regarded as the objective side of the long-distance operating force, and on the other hand it imposes a compulsory attitude for the subjects making the agreements and belonging to certain social status. "(Under certain social status" it is meant that whether someone is a member of the organization appointed to make collective agreements or not). That is considered to be the subjective side of the long-distance operating force. If the collective agreement has only a supplementary or transforming effect then the subjective effect is partial, but in case of collective agreements with common compulsory force we can speak about a general subjective force — in our opinion. The long-distance operating effect, whatever form it appears in the collective agreement, is secured by the legal

rule, but the agreement of transacting parties is not sufficient. The long-distance operating force has an overwhelming importance; it has an elevatory effect by which the collective agreement gets out of the circle of a simple transaction and gets into the field of the objective law.

Having explained the above mentioned questions, let us examine the different states among the main groups. The classification outlined here extends to World War II., but after it a completely different situation took place that will be discussed later.

In our classification the first main group involves the countries where the collective agreement was empowered with long-distance operating force by the legal rule. Here — according to the factors discussed later — the agreements made earlier were replaced by collective agreements having the power of the legal rule. Two categories can be found within the main groups mentioned. To the first category belong the countries the legislature of which acknowledges the transforming and the supplementary character of the long-distance operating force, so the compulsory effect touches only the parties. Switzerland, France and Poland belong to this group to the Acts passed in 1911, 1919 and in 1933, respectively. The collective agreement, however, has been empowered with compulsory effect in France since 1936, and this common compulsory force was acknowledged in Poland, too, in a certain degree. To the second category of the first main group belong the states acknowledging the common compulsory force of the collective agreement. Finland acknowledged it in 1924, Norway in 1927, Sweden in 1928, Holland in 1927, Austria in 1919 and Weimar Germany in 1918. To this category belonged France too, from 1936 on.

To the second main group belongs the countries where the collective agreement was judged by the general rules of private law; where the agreement had a special structure and the transaction was regarded as a private contract with the legislator. This was decided either by a rule or it was acknowledged as a contract of the common law. The collective agreement was considered to be a simple private contract and was tolerated in these countries. The regulations were also different here, for example, in Denmark they handled it as a nominated contract. Elsewhere, (according to the Czech, Roumanian, Yugoslav and Belgian legislatures) it was regarded as an innominated contract. The situation was the worst in such countries where the collective agreement was tolerated and recognized as a private transaction, but the legal rights originating from this transaction were not allowed to be enforced by their law and order. England belonged to one of these countries where the possibilities of enforcing such rights was excluded by the Trade Union Act passed in 1871. It was strengthened by the Trade Disputes Act in 1906.

At first sight there are some points in the Trade Union Act passed in 1871 which seem to serve the interests of trade unions by releasing them from bearing the responsibility for the damages caused by strikes. But in fact this was not true; and it followed from the order of the Trade Dispute Act and Trade Union Act passed in 1927 which claimed that the Act had passed in 1906 (which was quite equal to the Act passed in 1871), could not be applied in case of an "illegal strike." To declare whether a strike illegal or legal was up to such organs which were considering the questions always from the side of the ruling class. If a strike was declared to be illegal, the

trade union had to pay. On the other hand due to the above mentioned Acts the right of the trade unions could not be used against the capitalist employer breaking the contract. Thus, the collective agreement could be regarded as a natural obligation in England. It was interesting and rather characteristic of the English conservatism that the collective agreement was not rearranged by the legal rule, it was left unchanged in its earlier form in the age of imperialism. The collective agreement became a natural obligation in the United States of America as well as in Canada.

To the third group belonged the states where the adoption of the collective agreement was explicitly forbidden. To this group belonged, first of all, the fascist Germany where to make collective agreement was strictly forbidden from 1934 on. The fascist Italy belonged to this group, too, but the settlement of the problem showed rather special features. According to the Italian legislation, the collective agreement could only be made by organizations acknowledged legally. Acknowledged organizations could be such ones, which had suitable political activities and if they did not fulfill this requirement, the acknowledgement granted could be withdrawn. Here the strike was strictly forbidden and was against the penal law. There was no doubt that we could not speak about workers' organizations in such circumstances. Thus the agreements made between such workers' organizations which did not represent the true interest of the workers, and the capitalists could not be regarded at all as collective agreements. When we wish to put the Hungarian collective agreements into any of the above mentioned categories, it can hardly be doubted that their place is among the innominate contracts. Act VII. in 1936 showed the legal settlement of this question, but as we shall see it later, the Act filled the private transaction with the elements of public law.

The legal settlement of the collective agreements occupied a rather special position in the Soviet Union before World War. II. Here we have to emphasize that the Soviet collective agreements differed from the above mentioned types from the very beginning, so we could not put them into any of the above-mentioned categories.

We have also to deal with the role the jurisprudence played as regards the collective agreements and what this new legal institution looked like. We mentioned that this question could not be raised at all till the turn of the century. But when collective agreements obtained a general importance at the early stage of the monopoly capitalism, jurisprudence itself could not turn a blind eye, to this legal institution either and began to give scientific explanations. Circumstances that the collective agreement was carefully studied by legal theorists pushed forward the development as well as the wide-spreading and its popularity. Legal scholars contributed to the fact that the written positive law dealt with the collective agreement and created one of the preliminary conditions for regulations to come up to the practical requirements. Philip Lotmar had been the first who dealt with the collective agreement in his study published in 1900. He and Sinzheimer are regarded as leading characters in the field of collective agreements in the German literature. But the collective agreement was studied rather early in the French literature as well, and was scientifically analysed by Jay and Raynank, too. In that time Lotman declared that was necessary to empower the collective agreements with automatic long-distance operating force, which was

a completely strange idea from the point of view of the written law. But from that time on, the question of the legal qualification of the collective agreements became more and more complicated. The subject of the debate widened constantly and the jurisprudence coped with it but difficulty. The main problem was whether the collective agreement could be regarded as a simple private contract or we should face another form of contract being an entirely new form in the world of law. It was Sinzheimer who explained the difference clearly between the collective agreement and the individual contract of service. In spite of this, a lot of questions remained open. The new transaction, in its own age, differed so much from any other transactions known until then, that it was rather questionable whether it was that or not. The subject of the debate always widened when states empowered the collective agreement continuously with the long-distance operating force. Thus, it was filled in with public law elements. The general opinion was, however, that it was impossible to push the transaction into the sphere of the public law, because the opposing parties had enjoyed a formal equality and thus subordination and superordination, so characteristic of the legal relations of public law, were missing. The whole complex of the questions led to the problems connected with the dualism of jurisdiction, and an institution querying the dualism from theoretical aspects was brought forward again. Naturally, the question of the qualification of the collective agreement arose in the source of law simultaneously.

In connection with the subject of the debate, different positions were occupied by the representatives of civil jurisprudence. We may classify the same opinions into five basic groups. According to our classification to the first group belong those where the collective agreement is regarded as a private transaction, quite independently of whether it is connected with the long-distance operating force or not. The main representatives of this tendency are Iaxobi and Hueck. To the second group belong who regard the collective agreement as an objective law even without any long-distance operating forces. Duguit, Cruet and Leroy are the main representatives of this trend, Philip Lotman thinks similarly, too, because he wants to consider the long-distance operating force to be conceptually inserted into the collective agreement.

The third group consists of those who regarded the collective agreement without any transforming force as a private contract, but collective agreements with transforming force were considered to be legal rules. The most famous representatives of this trend are Kaskel, Sinzheimer (he himself belonged to the first group) Nepperdey and Simpson. Károly Szladits belonged to this group, too. According to the lawyers belonging to the fourth group, the collective agreement with a common compulsory effect was considered as a legal rule. (Most scholars agree on this.) We could not put into the fifth category those who considered the collective agreement as a temporary phenomenon with an uncertain situation (Lemire, John Clarke Adam).

In connection with these categories some dogmatic-critical remarks are presented here.

ad. 1. According to the scholars belonging to this group, the collective agreement always appeared and came into existence in the form of a contract. They thought that the long-distance operating force meant that the capacity was voluntarily restricted for a given time by the concluding par-

ties, therefore they decline to make any agreements controversial to a collective agreement with long-distance operating force.⁷ We cannot share this opinion. Naturally, it is not valid for a collective agreement with common compulsory force, where the capacity of all parties is restricted by law. Independently whether the interested party is renounced or not. If we do not take this into consideration, we have to evaluate this opinion rather negatively. The capacity is not restricted by that the long-distance operating force is given up voluntarily by the parties, because the strength to the long-distance operation is not given by that, but on the contrary, it gains power by restricting the capacity by law. It is not an exaggeration to state that all of the legal rules determining obligations restrict the capacity for the subordinated to a certain degree.

The long-distance operating force is like a lock, through which obligatory effects penetrate into the service contract. The most important cogent effect can, however, not be made other service contracts but only in consonance with the content of the collective agreement.

ad. 2. To qualify the collective agreement rule of law, is hardly acceptable. If it is not empowered with a longdistance operating force it will be handled theoretically as a private contract by the written law. The value of this tendency was in those days when the idea of the long-distance operating force had not been accepted, yet, that the introduction of it was urged and a good theoretical fundation was given to it.

ad. 3. The theory belonging to the third group contains the most debated points. Accordingly, the collective agreement without long-distance operating force is merely a nominated or innominated private contract, while, it is a legal rule. László Szilágyi, finds in his comments, the raising of this question in this way to be too simple. It is no doubt that the collective agreement even without a long-distance operating force is a non-typical agreement and when it is empowered with it, it will not be different from sources known other of law. When we wish to get the real position, we have to take into consideration this fundamental difference. It is another question, what kind of contract the collective agreement is and what character it has as a source of law. Whether we consider the collective agreement a nominated or innominated transaction with the long-distance operating force, it depends on the point of view taken by the private law rules in the states to be examined. We must consider the real position a basic point, the final decision depends on the way the collective agreement is treated by legal rules and by the court. In Denmark, for example, it is treated as a nominated transaction while elsewhere as an innominated one. It may occur that the lawmaker and the applier, as well, deals with it as "sui generis", due to its special structure. In spite of all these, here collective agreements are considered as private contracts. We have to contradict to those who regard the collective agreement only as a "preliminary agreement". In that case the parties can insist on making the real agreement. In case of collective agreements, however, nobody can raise a legal claim to make service contracts and it cannot be regarded as a "private agreement" either, because one of its essential points of settling any dispute or the uncertain legal

⁷ The collective agreement is discussed by Gusztáv Vincenti in "The limitations of freedom of contract." (Private law regulations of the work. Budapest, 1942, page 77.)

relation risen between the parties can be solved by mutual submissiveness. Even if the mutual indulgence is accepted in the collective agreement, we cannot say, that the mutual submissiveness is in causal relation with the debatable legal relation. Coming back to the above mentioned facts, according to the representatives of the present trend, empowering the collective agreement with the long-distance operating force establishes the substantive law if only the transforming and the supplementary power exists. We share this opinion in historical and dogmatical questions.

The collective agreement is to be regarded as a legal rule with particular effect. (Collective agreements with common compulsory force have a universal effect.) If the legal rule has particular effect, there is a possibility to elude its regulations.

Here we are going to examine the opinions about the compulsory force in the theory of the source of law. The opinion that the collective agreement consists of two parts a "normative one" and an "obligatory one" has spread in literature since Kaskel. The normative part contains the elements that will be the obligatory points of the service contract. This is the part which is considered to be the substantive law in the theory of sources of law. Besides the obligatory part can be found as well, what means personal obligations for the contracting parties.

According to a rather general opinion, fidelity to regulations of work and bond of peace are regarded as obligations. Fidelity means that the employer does not make and keep up any service contracts, in respect of the given persons, which are contrary to the collective agreement. According to the bond of peace, the employer cannot do anything disturbing the peace of the work; its most important requirement is to reserve from the exclusion of the workers. The bond of peace is valid for trade unions, too, and its basic effect is to reserve from organizing strikes. Both fidelity and the bond of peace prescribe negative attitude. The obligatory part, according to the above mentioned, belongs to the substantive laws. This point of view was sharply criticised by Miklós Világhy. He is right in saying that "the collective agreement as a phenomenon of life and as a concept shows unified structure. To break down this unit on a dogmatic base is rather inappropriate.⁸ He says rather effectively: "it is impossible to speak about a thing once as a legal rule and, another time to state that the consequences of the private law originating from breaking the bond has to be applied for it."⁹

We share Világhy's opinion entirely. The collective agreement can only be broken dogmatically. But at the closer dialectical examination of the phenomenon, the unity of the collective agreement is doubtless. The concept of fidelity is really one part of the collective agreements but not the essential one which may claim for legal feature. Fidelity to the regulations of work means that the points of the contract are kept by the contracting parties and no controversial agreements are made. If the collective agreement in respect of the normative part is considered a legal rule which determines the circle of subordinated persons then it follows from its legal character that contracts contrary to the law should be made. All legal rules involve the requirement that not controversial attitude should be shown especially by the persons who had created them. It is difficult to deny that law and order empower

⁸ Review of the Society of the Gentlemen of the Robe, 1948, Nos. 1-2, page 129.

⁹ Publications of the Hungarian Academy of Sciences. No. 1. page 63.

the collective agreement with the long-distance operating force because it intends to ensure its obligatory force. It is quite useless to emphasize the obligation of parties not to show any attitude contraversary to the collective agreement as it comes from its substantive law character. According to some experts, the so called "excluding argeement" belongs also to the obligatory part of the collective agreement. The "excluding" agreement means, that the contracted parties are not allowed to make service contracts with non-members on the basis of the collective agreement. In our opinion, the parties who have defined the content of the legal rule determine the circle subordinated to the collective agreement, so they set limits to their own rights. The legal rules often contain some points which, over a certain extent, are forbidden to apply. It has not been considered to be a special kind of obligatory contract in case of the collective agreement, because it belongs to the so called "normative" part like fidelity to the regulations of work or the bond of peace. After this it seems to be superfluous to examine in detail the agreements of small importance which according to certain experts, are regarded as "obligatory elements". The estimation of these agreements is the same as that of fidelity to the regulations of work, bond of peace and that of excluding agreement incorrectly classified as a special obligatory part by certain authors.

In connection with the above we wish to quote the brilliant statements of László Szilágyi who criticised the normative and obligatory parts. He says: "Undoubtedly, this classification is artificial and it seems as if we wished to explain a human being by enumerating his chemical components." He comes to the final conclusion: Dissecting the collective agreement into a normative and an obligatory part does not solve the problem and does not give an answer to the question what the legal nature of the whole collective agreement is.¹⁰

ad. 4. It could not be doubted in its own age at all, that the collective agreement with common binding force was a legal rule because it usually appeared in form of the rule of law. Thus, the arguments brought up against not only the content but the form, too, proved false.

ad. 5. These rather changeable opinions belonging to this group do not touch the collective agreement at all. Szirtes's point of view, however, is characteristic. According to him, the collective agreement is not a "labour contract" and formally it cannot be regarded as law. What happens, however, in the collective agreement is law-making.¹¹ The representatives of this tendency recognize the detachedness of collective agreements from private law but they do not put them into the sphere of substantive law.

¹⁰ Lectures held at the meetings of the Gentlemen of the Robe of Hungary, 1948, Nos. 1-2, page 145.

¹¹ Collective agreements, 1912.

Die juristische Natur des Arbeitsverhältnisses des öffentlichen Dienstes

Auf die Frage, wie die Natur des Arbeitsverhältnisses im öffentlichen Dienst ist, kann man keine von der historischen Entwicklung unabhängige Antwort geben.

In einigen westeuropäischen Staaten, vor allem in Italien, — wie es auch die in Venedig, am 1. Dezember 1979 an der ungarisch-italienischen Universitätskonferenz¹ Vorgetragenen beweisen² — sind gewisse Integrationsmerkmale des öffentlichen und privatbediensteten Rechtsverhältnisses zu bemerken. In Ungarn und in den europäischen sozialistischen Ländern hat sich die Integration dieser beiden Rechtsverhältnisse schon vor einer Generation in vollem Maße abgespielt. Heute sind wir aber in unserem Land — im Verhältnis zu der italienischen Entwicklung mit gewisser Phasenverschiebung — gerade Zeugen einer gewissen Differenzierung des einheitlich gewordenen Arbeitsverhältnisses, neben dem ziemlich uniformisierten sog. Unternehmungsarbeitsverhältnis eines neuartigen Arbeitsverhältnisses im öffentlichen Dienst.

1. In dem Rechtssystem der Privatautonomie hatte das privatbedienstete Rechtsverhältnis seinen Platz eindeutig in dem Privatrecht, die Rechtsinstitution des öffentlichen Dienstes in dem öffentlichen Recht. In dieser Epoche ist die Aufgabe des öffentlichen Angestellten die Ausübung der Macht- und Behördenfunktionen des Staates der Privatautonomie, die — wie es einer unserer zeitgenössischen Gelehrten geschrieben hat — "von Seite des Angestellten eine vollständige Hingabe und Treue erfordert, seine ganze Persönlichkeit, die höchste Leistung nach seinem besten Vermögen, eventuell auch die Hinopferung seines Lebens beansprucht".³ Diese weitgehenden Anforderungen verlangen von der Staat eine gesteigert günstige Behandlungsart, die sich für den Angestellten in unterschiedlichen Vorteilen, besonders in der Sicherung der Stabilität seiner Dienststelle äußerte. Im Gegensatz zum Rechtsverhältnis der Privatangestellten, das man in dieser Epoche in unserem Land den Anforderungen des Vermögensverkehrs

¹ Die Konferenz fand in der Organisation der Universität La Foscari von Venedig und der Eötvös-Loránd-Universität in Budapest statt. Die vorliegende Abhandlung wurde nach dem an der Konferenz gehaltenen Vortrag des Verfassers angefertigt.

² Hinsichtlich der Konferenzmaterials siehe: „Impiego pubblico e impiego privato versi l'unificazione?" Padova, 1981.

³ Magyari, Zoltán: Magyar Közigazgatás (Ungarische Verwaltung), Budapest, 1942, 387, s.

entsprechend und von Einsicht des Arbeitgebers abhängig zu jeder Zeit abbrechen konnte; gilt die staatsdienstliche Anstellung für ein ganzes Leben und dementsprechend kann die Stellung — der Hauptregel nach — nur auf Disziplinarweg abgeschafft werden. Es rührte von dieser abweichenden Natur des staatsdienstlichen Rechtsverhältnisses her, daß man zu jener Zeit dies als eine Institution des öffentlichen Rechts in Evidenz halten mußte.

2. Nach den in der Zwischenzeit in unserem Land erfolgten tiefgreifenden gesellschaftlich-wirtschaftlichen Veränderungen wandelte sich der Staatsdienst beträchtlich um. Die Aufgaben der Werktätigen in den Unternehmen, die durch die Sozialisierung der Wirtschaftsführung und der Produktion ins Staatseigentum gelangten, waren von direktem Gesellschaftsinteresse, obgleich zur gleichen Zeit — als die andere Seite des Vorganges — auch die frühere, privilegierte Lage des Staatsdienstes eingestellt wurde. Dies hatte wohlbegründet, daß unser im Jahre 1951 in Kraft getretene Arbeitsrechtskodex⁴ das Arbeitsverhältnis der betrieblichen und staatsdienstlichen Angestellten im Grunde genommen einheitlich regelte. Im Zusammenhang damit verschwand der Hauptunterschied zwischen ihrer Rechtslage, demnach das Arbeitsverhältnis der Werktätigen eines Unternehmens, neben einer von der Diskretion der Arbeitsgeber abhängigen, keine Rechtfertigung bedürfenden Kündigung — mit Dazwischenschaltung der Kündigungsfrist — jederzeit aufgehoben werden konnte, das Arbeitsverhältnis der Angestellten des öffentlichen Dienstes durfte dagegen nur auf Disziplinarweg beendet werden. Nach der Integration kam in Hinsicht auf den beiden Kategorien ein einheitlicher Mittelweg zur Geltung, einerseits eine Kündigung mit ausführlich angeführten Kündigungsgründen, andererseits kann aber eine fristlose Entlassung auf Grund eines Dienstvergehens, mit einem im Laufe eines Disziplinarverfahrens gefällten Beschluß erklärt werden.

3. Das in Ungarn 1968 eingeführte neue Wirtschaftslenkungssystem — wie bekannt — hat den sog. regulierten Markt ins Leben gerufen und das Gewinninteresse der Unternehmungen bei der Wirtschaftsführung geschaffen, bot aber zugleich eine Möglichkeit bei der Anregung der Werktätigen des Unternehmens dem Unternehmungsgewinn eine Rolle zuzuschreiben. Das Wesen der neuen Wirtschaftslenkung besteht darin, daß die einzelnen Unternehmen über die für die Wirtschaft benötigten wichtigsten Informationen verfügen, folglich ist es das Unternehmen, das bei seinen eigenen Wirtschaftstätigkeiten am richtigsten entscheiden kann. Deshalb muß die Selbständigkeit des Unternehmens (die relative Unabhängigkeit vom Staat) gesichert und das Unternehmen an der erfolgreichen Wirtschaftsführung auch interessiert gemacht werden. Diese Interessiertheit wird dadurch verwirklicht, daß das Personaleinkommen bzw. Erwerb der Werktätigen des Unternehmens entscheidend von der Gestaltung des Unternehmungsgewinnes abhängt, das das Ergebnis des Unternehmens zum Ausdruck bringen läßt.

Das Wirken des beschriebenen Wirtschaftslenkungsmodelles hat in unserem Land wieder die Frage des staatsdienstlichen Arbeitsverhältnisses aufgeworfen. Während bei der Tätigkeit des Unternehmens dem Gewinninteresse eine beträchtliche Rolle zukam, wurde bei den Verwaltungsorganen selbstverständlich keine ähnliche Interessiertheit ausgebildet. Dieses Vakuum mußte bzw. muß durch eine andere Interessiertheit ersetzt werden, denn die

⁴ Gesetzesverordnung Nr. 7. von 1951.

Angestellten des öffentlichen Dienstes üben im sozialistischen Staat natürlich eine sehr wichtige Rolle aus; auch unter den Verhältnissen der neuen Wirtschaftslenkung. Neben den traditionellen Verwaltungsaufgaben haben sie auch die Aufgabe, die selbständig wirtschaftenden Unternehmen bei Berücksichtigung der anregenden Parameter der Gewinninteressiertheit nachzuprüfen und zu kontrollieren, und in dessen Rahmen u.a. die Reinheit des Spieles zu garantieren und zu sichern, d.h. daß die Ergebnisse der einzelnen Unternehmen wirklich zutreffend festgestellt und bewertet werden. Solange der Unternehmungswerktätige im Laufe seiner Arbeit primär das Gewinninteresse des Unternehmens vor Augen hält, sollte der Angestellte des öffentlichen Dienstes bei direkter Berücksichtigung des gesamtgesellschaftlichen Interesse arbeiten. Im Laufe dessen — im Interesse der Unabhängigkeit von unerwünschten Einwirkungen — mußte die Stabilität verstärkt werden und an Stelle des Gewinninteresses war bzw. ist ein eigenartiges auch moralisch durwobenes Interessiertheitsmodell auszuarbeiten.

4. Nun sollte man die in der Einleitung erwähnte Frage näher untersuchen. Was ist denn für die Rechtsnatur der ungarischen staatsdienstlichen Arbeitsverhältnis nach solchen Vorgefallenen charakteristisch? Meine Antwort lautet: auch unter solchen Umständen sehe ich keinen qualitativen Unterschied zwischen dem in unserem Land bestehenden allgemeinen (betrieblichen) Arbeitsverhältnis und dem des öffentlichen Dienstes. Der Unterschied ist nur stufenmäßig und quantitativ. Der Werkstätige entfaltet die Arbeit in beiden Arbeitsverhältnisformen im Interesse der Gesellschaft und in beiden Formen machen sich die Grundsätze des sozialistischen Arbeitsrechts geltend, so besonders das Recht auf Arbeit und das Prinzip der Entlohnung nach der Arbeit, ferner der Grundsatz der Arbeitsdisziplin und des Schutzes der Werkstätigen, sowie das Prinzip, daß der Angestellte an der Lenkung und Kontrolle beteiligt ist.

Die Abweichung der beiden Rechtsverhältnisformen läßt sich nur darin zeigen, *wie* der Angestellte bzw. Werkstätige im Laufe seiner Arbeitsverrichtung *das Gesellschaftsinteresse vor Augen hält*. Der Unternehmungswerktätige tut es *indirekt*, als das Interesse seines kollektivisierten Unternehmens, der öffentliche Angestellte macht es *direkt*. Der Unternehmungswerktätige ist an der gewinnreichen, ergebnisvollen Wirtschaftsführung interessiert und deshalb sollte er seine Aufmerksamkeit auf die Anforderungen der im Interesse der Gesamtgesellschaft vom Staat geregelten Wirtschaftsumgebung (auf den Markt) richten. Der öffentliche Angestellte muß aber das gesamtgesellschaftliche Interesse direkt berücksichtigen.

Der abweichende Charakter der Arbeitsverrichtung in dem öffentlichen Dienst und in betrieblichem Arbeitsverhältnis zieht die in gewissem Kreis abweichende Rechtsstellung der Subjekte der beiden Rechtsverhältnisse notwendigerweise nach sich. Die Zeit reicht nicht dafür, daß ich die genannten Abweichungen näher darlege. Ich möchte nur darauf hindeuten, daß die Pflichten des Angestellten im öffentlichen Dienst weitreichender sind und seine Verantwortung größer ist als die des Unternehmungswerktätigen. So muß er z.B. härtere Disziplinarstrafen erleiden und er ist auch unter höheren zahlenmäßigen Limiten zur Verantwortung zu ziehen. Dafür genießt er auch einen größeren Schutz, d.h. er kann an Stelle der durch das betriebliche Gewinninteresse gesicherten Anregung an einer gewissen eigenartigen

Abschätzung von moralischer Natur teilhaben. Damit werden nicht die Auszeichnungen gemeint, die auch der Unternehmungswerktätige erhalten kann, sondern die Möglichkeit, einen bestimmten Titel zu erhalten, die aber auch mit finanziellen Zuwendungen verbunden sind. Sei mir jedoch gestattet, anstatt der Darlegung der vielseitigen Abweichungen dieser beiden Status, den kräftigeren Schutz des Angestellten im öffentlichen Dienst vorzulegen, mit Übersicht auf die Regelungen, die die Einstellung des Arbeitsverhältnisses betreffen. Der beste Prüfstein des gesamten Arbeitsrechtes und aller Arbeitsverhältnisformen ist ja, auf welche Art die Einstellung des Arbeitsverhältnisses sich vollziehen kann.

5. Unser erstes, nach der Sozialisierung der Wirtschaftsführung 1951 herausgegebenes arbeitsrechtliches Gesetzbuch hatte im wesentlichen die abweichende Rechtslage der früheren Privatangestellten und staatsdienstlichen Angestellten aufgehoben und — wenn ich mich so ausdrücken darf — in gewissem Sinne alle Werkstätigen zu einem Angestellten des öffentlichen Dienstes gemacht. Dies bedeutete, daß die Kündigung ohne Begründung der Privatangestellten beseitigt wurde. Der Arbeitgeber konnte seine Kündigung nur durch irgendeine der im Gesetz eingehend angeführten und ziemlich begrenzten Kündigungsgründe begründen. Und wenn die Kündigung diesen Anforderungen nicht angemessen war, konnte der Angestellte einen Anspruch auf die Wiederherstellung seines Arbeitsverhältnisses erheben und für diese — bis zu dessen Durchführung — ausgefallene Zeit die Rückvergütung seines Durchschnittsgehaltes beanspruchen. Diese Regelung war gleichermaßen maßgebend für das Rechtsverhältnis des Arbeiters und des staatsdienstlichen Beamten. Also den letzten konnte man nicht durch Disziplinarverfahren, sondern im Falle des Vorliegens eines Kündigungsgrundes auch mittels einer Kündigung entfernen. Für die Integration ist aber charakteristisch, daß auch das Arbeitsverhältnis des Arbeiters im Disziplinarweg, mit einem auf vorschriftsmäßigen Disziplinarverfahren beruhenden, gerechtfertigten, schriftlichen Disziplinarbeschluß beendet werden konnte.

Nach der Einführung des neuen Wirtschaftslenkungssystems im Jahre 1968 mußte sich die obengenannte uniformierte Regelung der Anstellerskündigung notwendigerweise verändern, oder sich differenzieren. Im Bereich des Unternehmungsverhältnisses war erforderlich, die Starrheiten der Anstellerskündigung aufzulösen; dementsprechend wurde das System der kategorisch angeführten gesetzmäßigen Kündigungsgründe aufgehoben. Mit Rücksicht auf das Recht auf Arbeit blieb jedoch die an Begründung gebundene schriftliche Anstellerskündigung erhalten; dem Gesetz entsprechend ist der Arbeitgeber berechtigt aus irgendeinem Grund das Arbeitsverhältnis des Angestellten einzustellen, wenn die Kündigungsbegründung offensichtlich und der Wahrheit angemessen ist.⁵ Die Stellungnahme⁶ des Arbeitskollegiums des Obersten Gerichtes bemerkte noch hierzu, daß die Begründung der Kündigung nicht nur tatsächlich, sondern auch logisch wahrhaftig (d.h. auch gründlich) sein sollte. In der Stellungnahme wurde erklärt, daß die Begründung deutlich, d.h. konkret sein muß.

Im Bereich des Arbeitsverhältnisses des öffentlichen Dienstes dagegen ist die Rechtsentwicklung zum System der gesetzlichen Kündigungsgründe zurückgekehrt, um aus den genannten Gründen die Stabilität des Zustandes

⁵ § 26. des Gesetzes II. von 1967. (Arbeitsgesetzbuch).

⁶ Die Stellungnahme Nr. 95. des Arbeitskollegiums des Obersten Gerichtes.

der Angestellten im öffentlichen Dienst zu steigern. Es ist beachtenswert, daß diese gesetzlichen Kündigungsgründe weit engere Möglichkeit zur Abschaffung der Arbeitsverhältnisse geben als die von der Einführung des neuen Wirtschaftslenkungsmodells vorhandenen gesetzlichen Kündigungsgründen. Die beweist, daß unter den entstandenen neuen Gesellschaftsverhältnissen die Angestellten des öffentlichen Dienstes nicht nur besser als die heutigen Unternehmungswerktätigen geschützt werden, sondern man muß ihnen einen festeren Status gewähren, als die generelle Stabilität der Angestellten in der früheren Periode.

Sei mir gestattet, die früheren allgemeingültigen Kündigungsgründe und die für öffentliche Angestellte, genauer für diejenigen in leitender Stellung oder für mindestens seit 15 Jahren beschäftigte Angestellten des öffentlichen Dienstes maßgebenden gegenwärtigen Kündigungsgründe zu vergleichen:

— Früher war einer der Kündigungsgründe, daß das Unternehmen eingestellt wurde. Heute kann die Einstellung des Verwaltungsorgans nur in dem Falle den Kündigungsgrund bilden, wenn in gegebenen Zweig der Staatsverwaltung kein Arbeitskreis gleicher Art vorhanden ist, in den man den öffentlichen Angestellten versetzen könnte.

— Ein anderer Kündigungsgrund war früher, wenn das Unternehmen umorganisiert wurde. Ein ähnlicher, aber engerer Kündigungsgrund bedeutet heute, wenn der Ministerrat eine Statusverminderung für den gegebenen Zweig der Staatsverwaltung in dem Maße verordnet, daß es keine Möglichkeit mehr zur weiteren Beschäftigung des Angestellten besteht. Ein ähnlicher, aber ebenfalls enger, neuer Kündigungsgrund ist, wenn die Tätigkeit des Verwaltungsorgans eingestellt wurde, innerhalb deren der Angestellte seine Arbeit verrichtet hatte. Beide Kündigungsgründe sind erst dann durchzusetzen, wenn — wie gesagt — auf dem gegebenen Gebiet der Staatsverwaltung kein ähnlicher Arbeitskreis vorhanden ist, wo man den öffentlichen Angestellten versetzen könnte.

— Zum Schluß war der dritte Fall der früheren Kündigungsverhalte, wenn der Angestellte seine Arbeit wiederholt nicht richtig verrichtet oder für diese Arbeit unfähig ist. Als ähnlicher, aber gleichfalls enger Kündigungsgrund ist heute in der Staatsverwaltung bekannt, daß der Angestellte bei Verrichtung seiner Arbeit in eine unvereinbare Situation geriet bzw. für diese Arbeit andauernd unfähig wurde und in dem gegebenen Zweig der Staatsverwaltung kein ähnlicher bzw. ihm passender Arbeitskreis vorhanden ist, wo er versetzt werden könnte.

Über den letzten, auch heute noch vorhandenen Kündigungsgrund möchte ich jetzt nicht eingehend sprechen, es ist die Erwerbung der Pensionsberechtigung und da gibt es von der Natur der Sache her keine Ausnahme, wie es auch nicht zu ändern ist, daß die Jugend vergeht.

6. Diese geschützte Rechtslage des öffentlichen Dienstes, wie gesagt, bedeutet aber nicht, daß die Rechtsnatur des öffentlichen Arbeitsverhältnisses im Grunde anders wäre, als die des gewöhnlichen (Unternehmens-) Arbeitsverhältnisses, da die gemeinsamen Züge der beiden Arbeitsverhältnisse trotz der genannten Abweichungen auch heute überwiegend sind. Es ist nicht meine Aufgabe, diese darzulegen, aber sei mir erlaubt, daß ich mit wenigen Worten die in Ungarn geltende Ordnung der Arbeitsstreite darlege, die bei den beiden Arbeitsverhältnissen gleich sind, ohne deren Kenntnis wäre aber weder das vom Schutz der Rechtsstellung des Unternehmungswerktätigen, noch vom

Rechtsschutz des öffentlichen Angestellten geschaffene Bild vollständig.⁷ Der Arbeitsstreit ist ein Streitfall zwischen dem Arbeitgeber und dem Arbeitnehmer, der sich aus dem Arbeitsverhältnis, im Zusammenhang mit den Rechten und Verpflichtungen ergibt. Sein erstes Forum ist bei uns die Betriebsschiedskommission (Konfliktkommission), die in einem dreigliedrigen Rat verfährt. Ihr Vorsitzender, ihr stellvertretender Vorsitzender und ihre Mitglieder werden auf gemeinsamen Vorschlag des Arbeitgebers und der Gewerkschaft von den Werktätigen gewählt. Der Vorsitzende, der stellvertretende Vorsitzende und die Mitglieder der Betriebskommission bzw. Konfliktkommission genießen — zur Sicherung ihrer Unabhängigkeit — einen für die Gewerkschaftsfunktionäre gesicherten Schutz. Das Verfahren der Konfliktkommission wird anhand eines Antrages eingeleitet. Die Beurteilung des Antrags geschieht an einer öffentlichen Verhandlung, als die Konfliktkommission gewisse vereinfachte Verfahrensvorschriften befolgt, die Prozeßgrundsätze aber vor Augen gehalten, ihre Beschlüsse faßt.

Der Beschluß kann sowohl vom Arbeitgeber als auch vom Werktätigen vor dem Arbeitsgericht mit einer Klage angefochten werden. In jedem Komitat bzw. Bezirk ist ein Arbeitsgericht tätig; die Aufsicht über seine Tätigkeit wird von dem Präsidenten des Komitats- bzw. Bezirksgericht ausgeübt. Das Arbeitsgericht ist ein aus einem Berufsrichter und zwei Schöffen bestehender Rat. Der Berufsrichter wird auf Vorschlag des Justizministers von dem Präsidialrat der Volksrepublik für unbestimmte Zeit gewählt. Der Schöffe des Arbeitsgerichtes wird auf Vorschlag der zuständigen Gewerkschaft von den Komitats- bzw. Bezirksräten für vier Jahre gewählt. Das Arbeitsgericht verfährt den Regeln der Zivilprozeßordnung entsprechend. Gegen seine Beschlüsse in Arbeitsstreitfällen ist die Berufung an den Komitatsgericht bzw. Bezirksgericht nur in bestimmten besonderen Sachgebieten zulässig.

7. Die Angestellten der lokalen und zentralen Organe der Staatsverwaltung der Staatsmacht, einschließlich auch die Beamten der Rechtspflege, gehören zum Kreis der öffentlichen Angestellten und genießen den bereits erwähnten verstärkten Schutz. Ich muß doch einige Worte von den Berufsrichtern sagen, deren Aufgabenkreis eine eigenartige Regelung ihrer Rechtslage erforderte.

Die Berufsrichter sind laut Verfassung der Ungarischen Volksrepublik unabhängig und sind nur an das Gesetz gebunden. Die Berufsrichter werden von dem Präsidialrat der Volksrepublik für eine unbestimmte Dienstzeit gewählt. Zum Berufsrichter kann ein unbestrafter, unbescholtener ungarischer Staatsbürger mit Wahlrecht gewählt werden, der das 24. Lebensjahr vollendet hat, eine juristische Universitätsbildung hat und die richterliche Fachprüfung ablegte.⁸

Eine wesentliche Garantie der richterlichen Unabhängigkeit ist, daß das Arbeitsverhältnis des Richters nur durch Abberufung im Disziplinarweg und in einem engen Kreis durch Enthebung beendet werden kann.

In den Disziplinaraffären der Richter verfahren das Komitatsgericht (Bezirksgericht), bzw. die Disziplinarräte, deren Mitglieder von den Richtern des Obersten Gerichts gewählt werden. Gegen ihren Beschluß ist eine Berufung zulässig. Über den Vorschlag des Disziplinarrates bezüglich der Abberufung eines Richters entscheidet per Präsidialrat der Volksrepublik.

⁷ §§ 63. und 66 des Arbeitsgesetzbuches, sowie §§ 349—358. des Gesetzes über der Zivilprozeßordnung.

Eine andere Beendigungsart des richterlichen Arbeitsverhältnisses ist die Enthebung. Der Präsidialrat der Volksrepublik enthebt den Richter, wenn er auf sein Amt verzichtet, ferner wenn er zur Bekleidung seines Amtes andauernd unfähig geworden ist.

Die Enthebung eines Richters ist begründet, wenn er um seine Versetzung in ein anderes staatliches oder gesellschaftliches Organ bittet, ferner wenn er zu einer Alters- oder Invalidenrente berechtigt ist.

⁸ Siehe das Gesetz IV. über eine Gerichte vom Jahre 1972.

ISTVÁN KOVÁCS

L'intégration des recherches sur l'administration publique dans la République Populaire Hongroise

I

Le trait général du développement des Etats socialistes est constitué par le fait que pendant la période du passage graduel au socialisme, la structure totale de l'administration se modifie en subordination des objectifs changés de l'administration. Cette modification s'étend sur tous les domaines de l'administration, y compris donc autant l'administration privée que l'administration publique. La cause et l'étendue de la modification se déterminent premièrement par le fait que les moyens de production devenant la propriété sociale simultanément le cercle de la prépondérance de l'administration privée devient nécessairement bien plus restreint. (Par parenthèse je dois faire remarquer que j'emploie le terme technique de propriété sociale comme notion générale. J'entends par cela la propriété de l'Etat, des coopératives et des différentes organisations sociales, donc p.e. des syndicats, des différentes associations etc.)

Ceci ne signifie absolument pas que l'administration publique a simplement pris le domaine de l'ancienne administration privée. Le développement qui s'opère dans la structure de l'administration est bien plus complexe. Tout d'abord nous devons dire que le dualisme antérieur de l'administration privée et de l'administration publique a été remplacé dans les circonstances du socialisme par une structure de l'administration où elle s'isole de plus en plus (c'est — à — dire elle présente de plus en plus de traits spécifiques).

1 L'activité administrative déployée par les particuliers,

2 L'activité administrative déployée par les organisations sociales, c'est-à-dire les différentes organisations de masse, les sociétés coopératives et les fédérations des coopératives,

3 L'activité déployée par les organes de différents types de l'Etat.

Or pourrait donc dire qu'un trialisme qui se traduit en institutions juridique succède au dualisme de l'administration publique et de l'administration privée. Cependant ce trialisme ne détermine que partiellement le changement.

En effet, en dedans de l'activité administrative déployée par les organes d'Etat la délimitation garde une importance entre *l'administration intérieure des entreprises d'Etat et des différents autres institutions d'Etat* qui servent à des fins culturelles, sociales, sanitaires d'une part et *l'activité de l'administration publique* — d'autre part.¹

¹ Sur la notion de l'administration publique et sur la délimitation de l'administration publique des autres formes d'activité étatique cf. István Kovács: *Az államigazgatás meghatározása* (La définition de l'administration publique). Budapest,

Ces deux grands domaines de l'activité administrative déployée par l'Etat se distinguent premièrement par le fait que les participants de la gestion interne des entreprises et des institutions participent sur la base d'un contrat — au déroulement de l'administration. — Les administrateurs et les administrés fonctionnent comme les éléments constitutifs de cette organisation également dans le cadre de l'organisation donnée. Par contre dans l'administration publique c'est l'attribution du pouvoir public de chaque organe qui constitue la base de l'activité administrative.

Les expériences de ces dernières années, les efforts déployés pour développer le système de la direction de l'économie² (la mise en vedette de l'autonomie, de la responsabilité autonome des entreprises et des institutions «administrées») ont plus d'une fois et à nouveau souligné l'importance des traits spécifiques de l'administration publique. Il est devenu de plus en plus évident même dans les pays socialistes que l'administration publique (ou l'une de ses branches) ne peut être considérée simplement comme l'analogie d'une grande entreprise. L'administration publique conserve aussi dans les circonstances de l'Etat socialiste le trait selon lequel elle s'isole des autres domaines de l'administration. Ceci s'exprime tout d'abord par le fait qu'elle ne vise pas des résultats en «dedans de l'organisation», mais en «dehors de l'organisation». (Elle se concentre sur les citoyens, sur leurs organisations, en outre sur les organes culturels, économiques, sanitaires etc.)

Outre cela il y a encore d'autres différences importantes entre ces deux grands domaines administrés par l'Etat. Parmi ces divergences on ne doit absolument pas négliger le fait que l'administration publique (comme un phénomène du pouvoir public) se place même dans le cadre de l'Etat socialiste dans la sphère des relations politiques,³ donc dans la sphère de la superstructure. Même au cas où son objet ou son but ne sont pas de caractère politique. P.e. toute l'activité des ministères industriels (ou agraires) qui dirigent certaines branches de l'économie entre dans cette catégorie. Par contre p.e. la gestion interne des entreprises fait partie de l'organisation du travail, de sorte que la gestion interne des entreprises se relie aux relations de la base économique. Le fait que l'on relie certains domaines de l'administration à la superstructure politique, d'autres à la base économique peut attirer des conséquences importantes non seulement du point de vue de la perspective du développement du domaine administratif en question mais

1957. Les communications de l'Institut des Sciences juridiques et administratives de l'Académie des Sciences de Hongrie, I. köt. 1. sz. pp. 67-93.

² Les principes de base de la réforme de la direction économique ont été traités par la séance de la Direction Central du Parti Ouvrier Socialiste Hongrois tenue les 25-27 mai 1966 (cf.: Décisions et Documents du Parti Ouvrier Socialiste Hongrois, Budapest, 1978. Kossuth Kiadó, pp. 381 et seq.). Après, c'était un décret de gouvernement à part qui a fixé le sujet des nouvelles règles de droit à publier et la répartition du programme de la législation [cf. 2012/1966. (VI. 12.) Korm. sz. hat.]. La mise au point juridique sur la base de laquelle le nouveau système de la direction économique était mis en marche, est entrée en vigueur le 1 janvier 1968. Sur la réglementation juridique introduisant le nouveau système de la direction économique voir d'une façon plus détaillée Gyula Eörsi: Sur le droit de conversion au nouveau système de la direction économique. Budapest, 1968. pp. 34 et seq.

³ Sur la délimitation des cadres d'activité se trouvant à l'intérieur de l'activité de l'organisme étatique appartenant à la sphère politique et d'autres cadres d'activité (de nature économique, culturelle, sociale, etc.) cf.: István Kovács: New elements in the evolution of socialist constitution. Budapest, 1968. p. 202.

aussi dans la délimitation des branches scientifiques qui gèrent l'administration, respectivement l'un ou l'autre domaine de l'administration comme l'objet de la recherche.

Le signe discriminant très important de l'administration publique est en plus qu'en principe elle traduit les intérêts sociaux généraux. Cette spécificité devient particulièrement importante dans la période du développement socialiste, lorsque dans les autres domaines de l'administration (p.e. dans la gestion des entreprises) les intérêts de groupe passent au premier plan.

Il est connu, que même dans l'Etat socialiste entre dans le cadre des spécificités de l'administration publique qu'elle emploie exclusivement la contrainte d'Etat, qu'elle résout la totalité de ses tâches dans des cadres juridiques, qu'elle a un pouvoir réglementaire. D'ailleurs les cadres juridiques caractérisent d'une manière de plus en plus étendue, l'activité d'organisation et de service de l'administration publique socialiste.

Tout cela démontre que dans les circonstances de l'Etat socialiste aussi les problèmes du contrôle social de l'administration, le développement de ses traits démocratiques, la création de son personnel professionnel et les garanties de sa légalité se posent d'une manière propre et exigent des institutions spéciales.

Il faut cependant aussi dire que cette reconnaissance s'est frayée un chemin graduellement, surtout au cours des dernières années. Auparavant on accentuait plutôt les traits de l'administration publique analogues (ou ressemblants) aux autres domaines de l'administration. Et ce qui est peut être le plus important: on considérait que la perspective du développement se trouvait dans le fait que les limites entre l'administration publique et les autres domaines de l'administration s'effacent progressivement. Cette conception a produit aussi son effet sur la formation des exigences revendiquées vis-à-vis des recherches sur l'administration publique. C'est en premier lieu (ou presque exclusivement) dans le droit administratif qu'on croyait trouver la branche scientifique qui traite les questions spécifiques de l'administration publique. Cependant ce quasi monopole du droit administratif n'entraînait pas l'accroissement de l'importance des recherches relatives à l'administration publique. On pourrait plutôt dire que la base de recherches de l'administration publique était en stagnation. L'insoutenabilité de cette situation devint particulièrement apparente lorsque coup sur coup de nouveaux éléments de l'administration publique avançaient au premier plan (p.e. en conséquence de l'effet de la révolution technico-scientifique) et le droit administratif ne pouvait avoir la qualité a priori de les examiner. Concernant les cercles de matières non examinées par le droit administratif on empruntait directement les résultats d'autres branches de la science plus ou moins valables dans d'autres domaines de l'administration, mais pas adaptés à l'administration publique.

En fin de compte en Hongrie ce ne fut qu'en 1968 — en rapport avec le programme de développement général de l'organisme de l'Etat — que la nécessité de mettre au point une conception qui changerait cette situation s'est présentée. C'est en effet à cette époque qu'il est devenu évident que ce n'est pas seulement le problème central du développement de l'organisme de l'Etat, mais dans un certain sens, le problème crucial de l'effectivité de tout le système politique de créer une conception qui pose le développement de l'organisation et de l'activité de l'administration sur des bases scientifi-

ques, c.à.d. pour être plus exacte: l'ajustement de l'administration publique aux exigences de la société qui est perpétuellement en voie de développement et de changement.

Dans l'intérêt de cet objectif il fallait élaborer un programme qui d'une part donne du poids aux recherches sur l'administration publique dans le cadre de toutes les sciences intéressées, d'autre part qui assure l'orientation, la coordination de ces recherches. Les travaux préparatoires ont exigé plusieurs années. Enfin ce n'est qu'en 1972 que le gouvernement a aussi adopté ce programme, qui porte le titre «La fondation scientifique complexe du développement de l'administration publique».⁴ En réalité ce projet n'est rien d'autre qu'un plan perspectif (20 ans) des recherches sur l'administration publique. Le plan se compose de trois parties. La première partie désigne les objectifs généraux et les sujets principaux, la deuxième partie définit les instituts de recherches et les branches scientifiques dont on attend la participation pour la réalisation du plan. Tandis que la troisième partie du plan définit le développement du réseau de recherches proprement dit dans le domaine des branches scientifiques intéressées (y compris la fondation de nouveaux instituts et centres et la formation des chercheurs aussi).

II

Le plan de 20 ans des recherches sur l'administration publique est un projet au niveau du gouvernement. Pour apprécier convenablement cette circonstance il faut savoir que la planification des recherches scientifiques en Hongrie distingue trois types des projets. Près des projets acceptés au niveau du gouvernement on distingue les projets au niveau du portefeuille et au niveau des instituts. Il y a relativement peu de projets au niveau du gouvernement comme étant le projet perspectif du plus haut niveau. Dans le domaine des sciences sociales on en connaît deux. L'un est celui que nous avons déjà mentionné, c.à.d. la fondation complexe scientifique du développement de l'administration publique.

Dans ce qui suit, en se basant sur les décisions gouvernementales mentionnées dans les précédentes, et en ne perdant pas de vue les projets qui servent de base à la décision gouvernementale je présente les traits principaux de l'intégration des recherches relatives à l'administration publique.

Tout d'abord je désire attirer l'attention sur le fait que le projet considère que la multidisciplinarité dans les recherches sur l'administration publique constitue une donnée. L'organisation et le fonctionnement de l'administration publique étaient les objets d'un grand nombre de branches d'études dans le passé et aussi de nos jours. On connaît plusieurs tendances qui exigeaient que les recherches sur l'administration publique soient réunies dans le domaine de la science politique, (classique) pris dans une de ses branches spécialisées, la politique de l'administration publique, puis dans le cercle des écoles sociologiques prématurées. Plus tard on remarquait des tendances analogues de la part des disciplines de l'organisation (la technique de l'administration). En partant des régularités générales de l'administration, cette tendance considérait — avec une certaine prévention — l'administration publique comme une grande entreprise d'administration. D'ailleurs elle a

⁴ No 1012/1972/IV.27./ décision normative du Gouvernement sur le plan national perspectif de 1971 des recherches scientifiques.

enrichi les éléments de connaissance relatifs à l'administration publique d'un grand nombre de résultats partiels importants. Entre les deux guerres, dans les Etats occidentaux ainsi qu'en Union Soviétique il y avait des tendances et des disciplines quasi intégrer les méthodes et les objectifs des tendances mentionnées (des tendances de science politique et d'organisation). Ainsi p.e. en Union Soviétique on peut considérer comme semblable la discipline, nommée «la science de l'édification des sovjets». Il faut constater aussi, que les sciences juridiques faisaient concurrence toujours aux différentes tendances — qui désiraient embrasser d'ensemble des problèmes de l'administration publique. Elles parlaient de la spécificité de l'administration publique, la réglementation juridique de toute son organisation et de son activité. Les disciplines juridiques traitaient tous les rapports juridiques et politiques de l'administration comme leur propre domaine de recherches, en s'appuyant tout d'abord sur le droit public, respectivement sur le droit constitutionnel ainsi que sur le droit administratif. En ce qui concerne les autres aspects de l'administration publique — en s'appuyant en partie sur leurs sciences auxiliaires — elles considéraient en premier lieu que leur tâche était de concentrer les résultats et de les adapter. Par la pénétration du dogmatisme du droit public, puis des écoles normatives le caractère synthétisant des tendances des sciences juridiques s'est fortement affaibli.

C'est le point de départ de notre projet perspectif de démontrer que les tendances qui voulaient réunir en une seule science les recherches sur l'administration publiques et sur son développement — sont restées partout infructueuses. La différenciation progressive du travail de l'administration nous signale que ce genre d'effort ne sera pas également couronné de succès dans l'avenir.

Concernant la situation présente on pourrait dire qu'en général les pays développés soutiennent les recherches relatives à l'administration publique sur les domaines des différentes branches d'études sociales et techniques.

Tandis que les résultats des recherches dans les différents cercles de spécialités sont réunis en une unité par la politique de pratique, en s'appuyant d'une part sur les recherches théoriques dans le cercle des sciences politiques et juridiques, d'autre part sur les sections d'étude qui fonctionnent dans l'appareil d'Etat. Pendant les périodes où le développement de l'administration publique, c.à.d. la réorganisation sont d'actualité, cas par cas un ministre d'Etat, un commissaire de gouvernement ou des commissions gouvernementales (qui agglomèrent les experts de la théorie et de la pratique) veillent à la mise au point des conceptions du développement de l'administration publique et de leur exécution en pratique.

Si nous examinons la situation actuelle en Hongrie a) l'état relativement restreint de la base des recherches, b) le manque des centres appelés à soutenir les recherches relatives à l'administration publique — sont apparents.

En ce qui concerne la base des recherches: malgré le manque de capacité de personnel et de la dotation les recherches de chaque institut, université, ministère, autorité supérieure ont prêté une aide efficace pour poser le fondement de l'administration publique du type socialiste. Cependant de nos jours leur capacité ne suffit pas à répondre aux exigences d'un tel programme scientifique d'ensemble comme l'instauration scientifique complexe du développement de l'administration publique.

Le manque des centres destinés à l'assistance des recherches relatives à l'administration publique touche toutes les branches scientifiques qui

profitant de l'interpellation et de l'appui convenables pourraient soutenir le développement de l'administration publique. C'est ici que nous devons signaler que ce n'est que maintenant que les sections d'étude et les instituts de l'administration publique de tendance pratique prennent forme dans l'appareil d'Etat qui pourront devenir les canaux appropriés à la réception des résultats scientifiques, et peuvent d'autre part se porter comme les auteurs de commandes vers les recherches scientifiques. Par ailleurs le développement de telle tendance de l'appareil d'Etat, la détermination des fonctions des divisions de principe et des instituts capables d'analyser les processus de l'administration, et l'élaboration de leur établissement méthodique sont déjà aussi en elles mêmes les tâches des recherches qui visent à fonder les bases scientifiques complexes du développement de l'administration publique.

III.

Le *but principal* de la recherche est l'exploration et la conclusion des processus, des méthodes, des formes et des moyens de l'organisme qui à une période donnée sont au niveau international et dans le cadre des possibilités nationales amènent l'accroissement de l'efficacité et l'utilité du travail de l'administration publique.

Cette détermination précédente vise à représenter d'une part que ce sujet ne peut être résolu que d'une manière complexe, avec la participation collective des professionnels de plusieurs branches scientifiques, d'autre part que dans le temps les 20 ans prévus seront nécessaires non seulement parce que le développement de ce sujet demande beaucoup de travail et de temps, mais aussi parce que les solutions techniques et d'organisation qui varient rapidement exigent le réadaptation constante des sujets déjà étudiés.

La *délimitation selon l'objet de la tâche principale* est fondée sur la conception de l'administration publique ébauchée dans la 1ère partie de cette étude (la délimitation de l'administration et de l'administration publique). D'après cela le projet considère l'administration publique comme la partie de l'organisation et de l'activité d'Etat qui exerce le pouvoir public, d'autre part elle examine l'organisation d'Etat implantée dans le mécanisme politique de la société (avec ses rapports existants avec les institutions du système politique conçu) dans un sens plus large.

Le domaine principal des recherches est l'organisation administrative centrale et locale subordonnée au gouvernement et leur activité. A tout le moins c'est ce domaine qui est le centre des recherches. Concernant cette activité on examine d'une part l'organisation d'Etat plus vaste que l'administration publique, d'autre part les éléments du mécanisme social qui exercent une influence directe sur l'organisme de l'administration publique. Certains de ceux-ci font par ailleurs partie de l'administration publique conçue dans le sens plus large. Les grands corps élus de l'organisme de l'Etat comme le Parlement, le Présidium de la République Populaire, appartiennent au cercle des recherches mentionnées comme des domaines limitrophes, y compris leur rôle, leur importance, le côté administratif de leur travail.

Les rapports des organisations judiciaires et du procureur avec l'administration publique entrent aussi dans cette catégorie comme domaines limitrophes (dans une large acception aussi, donc avec tous les côtés des rapports). Par contre l'objet de la tâche principale des recherches est p.e. la

totalité des activités des ministères, des organes centraux administratifs, des conseils territoriaux et locaux et de leurs organes administratifs. Ceci signifie en même temps que même dans le domaine de l'administration territoriale et locale c'est l'activité spécifique de l'administration publique qui est en premier lieu le centre des recherches. Donc les explorations ne s'étendent pas sur l'ensemble des problèmes relatifs à la politique communale, respectivement urbaniste, ainsi qu'à l'aménagement territorial, du peuplement, à la formation de la structure du peuplement, etc. Ce ne sont que les reflets administratifs de cet ensemble de problèmes qui ressortent au cadre des recherches. Cependant par ceci le plan perspectif sur les recherches de l'administration publique remplit inévitablement une certaine fonction coordinative concernant l'examen de l'ensemble de ces grands problèmes mentionnés. En ce qui concerne les grandes organisations sociales du mécanisme politique, l'étude de leur rôle, de leur importance sociale, de leur fonction générale ceci déborde le cadre des recherches. D'autre part il va sans dire qu'on ne peut pas négliger les domaines du travail des organisations sociales qui influencent directement ou qui se rattachent directement au travail des organes administratifs. De la même manière on ne peut non plus négliger au cours des recherches les éléments démocratiques directes de l'administration (la participation directe des citoyens pour résoudre les tâches de l'administration), leurs rapports avec les organes administratifs — une fois de plus dans une large acception.

La gestion interne des organes qui effectuent les opérations matérielles (y compris les entreprises de production, de distribution, de débit, les institutions culturelles, sociales, sanitaires, etc.) est hors du cadre de l'objet de notre projet. En fin de compte, non pas tant dans le domaine des recherches que dans l'intérêt de la délimitation plus précise du but de la recherche (en effet le domaine des recherches, des examens est bien plus vaste que le but des recherches) il faut préciser que l'instauration complexe du développement de l'administration vise tout d'abord la solution des problèmes de principe généralement importants du point de vue de la totalité de l'administration publique. Donc elle ne donne pas de réponse directe aux questions spéciales des différentes branches de l'administration.

Tout ceci ne signifie pas que les examens ne puissent embrasser les branches les plus importantes — justement en examinant la solution des problèmes d'intérêt général. Il est aussi probable que les recherches peuvent se concentrer directement sur le développement des problèmes du régime administratif spécifique d'une branche devenue particulièrement importante (suivant le phase du développement). Donc le rétrécissement des objectifs signale tout simplement que la solution directe des problèmes du régime administratif spécial qui apparaissent dans les nombreuses branches de l'administration est la tâche des branches particulières en quoi elles s'appuient sur leur propre institution. D'autre part, dans l'intérêt de résoudre conformément à l'esprit du temps ces problèmes il est indispensable de mettre au point les sujets importants à la totalité de l'administration publique qui entrent dans le cadre des tendances principales des recherches demandées. En ce qui concerne la structure du projet il faut mettre en relief tout d'abord les sujets principaux autour desquels tout le programme de recherches se groupe. Les objectifs de chaque sujet principal, les buts détaillés des recherches sont définis dans des plans d'étude séparés qui signalent en même temps les institutions qui participent à ces recherches ainsi que les branches

scientifiques aussi. C'est pourquoi le titre des sujets principaux ne sont que partiellement aptes à représenter la complexité des objectifs y compris. Néanmoins il semble indispensable à la caractéristique du projet d'énumérer au moins le titre des sujets principaux. Ceux-ci sont les suivants: 1) La société, l'Etat et l'administration. Ce sujet principal examine dans son essence quelles sont les tâches à résoudre par l'administration publique. 2) L'organe administratif et son activité comme le phénomène de la société. Il traite essentiellement les traits spécifiques des organes administratifs et de ses activités. 3) Le droit de l'administration. Ce sujet touche de trois côtés les rapports entre le droit et l'administration. D'une part, de la légalité de l'administration, d'autre part c'est dans ce cadre que l'on examine le rôle du droit dans l'activité organisatrice de l'administration. Enfin le troisième élément qui entre dans ce cadre est l'examen du rôle de l'administration dans le développement de l'ordre juridique. 4) Le système d'information de l'administration. 5) L'activité des organes administratifs. 6) Les problèmes de la mécanisation et de l'automatisation de l'administration. 7) L'efficacité de l'administration et les problèmes de l'évaluation de l'efficacité. 8) L'effectif du personnel de l'administration en tenant particulièrement compte des différents types des organes administratifs. 9) L'effet de l'urbanisation sur l'administration. 10) La formation de l'administration dans les conditions du socialisme. 11) La direction centrale de l'administration. 12) L'administration locale et territoriale. 13) Les possibilités de la régionalisation.⁵

En 1980 le gouvernement a discuté les résultats basés sur un rapport préparé par l'Institut des Sciences Juridiques et Administratives et en même temps il a suggéré quelques changements dans le programme de recherches. Basée sur la proposition de l'Institut et sur les résultats des recherches le gouvernement a souligné l'importance majeure de quelques problèmes. Il a proposé de concentrer les moyens de recherches sur 5 problèmes, 5 sujets. Les cinq sujets: 1) Le gouvernement, le rôle et l'organisation du gouvernement; 2) L'administration locale; 3) Le droit et l'administration (le rôle du droit dans l'administration et le rôle de l'administration dans le développement du droit); 4) Le personnel de l'administration; 5) La nouvelle technique de l'administration (l'information dans l'administration).⁶

IV.

Les problèmes de l'organisation des recherches sont définis par le règlement respectivement Statuts du plan perspectif. En conformité avec cela, les recherches sont dirigées par le Comité de Coordination du Plan perspectif. Le Comité de Coordination existe près de l'Institut des Sciences Juridiques et Administratives de l'Académie des Sciences de Hongrie. Une surveillance est exercée en dessus du Comité de Coordination par le Secrétaire Général de l'Académie des Sciences de Hongrie et le Directeur du Secrétariat du Conseil des Ministres. C'est le Bureau de Programme fonctionnant sous la direction du Président et du Secrétaire du Comité de Coordination qui organise les recherches et s'acquitte des tâches de nature opérative résultant de l'effectuation des projets perspectifs. Les Statuts du Plan perspectif sont

⁵ cf.: «L'enquête complexe scientifique du développement de l'administration publique». Etude de projet. Gazdaság- és Jogtudomány. Les communications du IX^e Section de l'Académie des Sciences de Hongrie. VI. 1972. pp. 207-223.

définis et les membres, le Président et Secrétaire du Comité de Coordination sont chargés de la commission par le Secrétaire Général de l'Académie des Sciences de Hongrie avec l'entente formelle du Directeur du Secrétariat du Conseil des Ministres.

Le projet désigne explicitement les branches scientifiques et les instituts les plus intéressés. Parmi les branches scientifiques intéressés il mentionne séparément les sciences politiques et juridiques, les sciences économiques, les sciences sociologiques, administratives, d'organisation, la psychologie, la géographie économique, la cybernétique, la statistique, la démographie. Cependant il y a encore d'autres branches de la science qui participent aux travaux de recherches.

Le projet désigne aussi les institutions participantes. Parmi les institutions il assure une place particulière aux instituts de l'Académie et des universités, donc aux instituts organisés tout d'abord pour les recherches de base. Il confie des tâches spéciales aux instituts de recherches de certains portefeuilles. En outre il signale la nécessité de fonder d'autres instituts qui prennent place expressément dans l'appareil d'Etat et étudient l'administration publique. Il prend aussi position pour la constitution des instituts de recherches territoriaux et locaux.

Je pense que le compte rendu sur les questions d'organisation démontre aussi que le projet est en premier lieu académique et vise aussi l'organisation et l'orientation des recherches de base. De plus il tient compte du fait que près de la solution des tâches perspectives il y a une exigence quotidienne qui figure à l'ordre du jour de l'administration concernant l'appui de la solution des tâches de développement d'actualité. La décision gouvernementale souligne que les tâches quotidiennes ne peuvent pas mettre en danger la solution des travaux de recherches de caractère perspectif et théorique, l'élaboration des conceptions du développement. D'autre part l'assurance de la coordination du programme perspectif et les solutions de développement qui sont à l'ordre du jour pose un problème séparé.

⁶ Voir la décision normative du Gouvernement No 2018/1980. (VIII. 5.). Le décret gouvernemental et les changements intervenus au plan perspectif en tant que son résultat sont présentés d'une façon détaillée dans l'étude de Géza Kilényi: „A közigazgatás tudományos kutatásáról”. (L'étude portant sur les recherches scientifiques dans l'administration publique). Voir Állam és Igazgatás, 1982. pp. 150-58.

TIVADAR MIHOLICS

The Obligation to Give Employment and to Perform Work

I was a direct collaborator of László NAGY for more than twenty years; first in the Secretariate for wage affairs of the Council of Ministers, later in the Secretariate proper, and then in the Ministry of Labour. This fairly long time gave me a lot of opportunities to get acquainted with the rich human qualities, sensitivity to realities, and high degree of scientific erudition of the jubilant, and to profit from them. As a matter of fact, the subject-matter of my study is also closely complied to his personality.

It happened in the 1950-s that I went to see him one day. As I told him, it was unintelligible for me that the obligations of employers and employees bearing upon the performance of work was not regulated by the Labour Code or the respective rules were very defective, in spite of the fact that the performance of work was the main function of a team. My concern threw him almost into fever, and he asked me instantly to elaborate my ideas more thoroughly. The content of the study, presented here, gives due information on the outcome of the said meeting as well. Doubtless to say, the suggestions, the encouragement, and the professional assistance of the jubilant played always an important role in the results. And one more remark: as a matter of fact, it was also László Nagy who took the charge to be my leader in postgraduate studies, and the subject-matter of my dissertation concerned the obligation to perform work in labour law.

I

1 As a result of the exhaustion of the extensive reserves of development, the increased integration into the international division of work, and the concurrent hardening of the relevant conditions, the activity of the Hungarian State in the field of economic organization and cultural education is tending to be broader in the coming years. In accordance with this, some factors of development of the economy, such as efficiency, quality improvement, required savings in material and power, a more reasonable use of manpower, etc. are brought more and more into the foreground. To comply with the said purposes, it seems to be important, however, to lay down appropriately the obligations of both employers and employees in connection with the performance of work, ensuring the relevant rights and remunerations at the same time. In other words, the obligation of employers to secure employment and that of employees to perform work are here concerned.

Problems of the obligation to give employment and perform work have been treated in Hungarian labour law only for a relatively short time.

Making a survey both of the legal regulation and the relevant literature, this becomes apparent unequivocally.

2 As regards *codification*, the first Labour Code, enacted in 1951¹, contained not more than only a few secondary rules in this respect, and even these could be traced only separately from each other, as parts of the rules of the distinct chapters, governing labour relations, working time, labour discipline, etc. The respective labour codes of the other socialist countries were characterized by the same features at that time.

The efforts aimed at a comprehensive regulation of the problems related to the performance of work became manifested at first in the preparatory codification work of the new labour code, which was to be enacted in 1959. Nevertheless, the draft code was withdrawn from the legislative agenda from considerations of economic policy. In fact, the said points were put down in the draft code already in a separate form, as paragraphs 73 to 80 of Chapter VI, under distinct heading. The dispositions as provided concerned work within and beyond the individual scopes of activity, the spending of working time at the place of work, work performed beyond working time, the obligation of employees to comply with instructions, the observation of the norms of socialist morale, and the obligation of employers to secure employment, respectively.² The draft contained no separate dispositions concerning the obligation of employers to give employment.

A separate, and to some extent already comprehensive, regulation of problems concerning the obligation to give employment and to perform work took place, actually only with the second Labour Code which came into effect on January 1, 1968³. As it is expressed in the motivation of the code, "it filled up a substantial gap in the content of the previous regulation, and corrected some deficiencies in its system".⁴ The issue is regulated in paragraphs 33 to 36 of Chapter III of the Labour Code, entitled "Performance of work" and the rules of implementation related to the same; nevertheless, some matters, such as the detailed rules of labour protection, working time, etc. continued to be regulated in other chapters of the Labour Code. Similar efforts could be traced, in fact, also in the labour law regulations of several other socialist countries in the coming years. Thus, regulations of a somewhat equally comprehensive character are laid down in this field in the labour codes of Rumania⁵, having become effective in the year 1973, of Poland from 1974⁶, and of the German Democratic Republic which came into force in 1978⁷.

3 Problems concerning the obligation to give employment and to perform work have been dealt with in the *literature* from the 1960-s. Following

¹ Law-decree No. 7 of 1951.

² Magyar Közlöny (Hungarian Gazette). Lapkiadó Vállalat. 1959 edition.

³ Act No. II of 1967.

⁴ Introductory part of the motivation to paragraphs 33 to 36 of the Labour Code, on the performance of work.

⁵ Paragraphs 17 to 22 of Chapter II of the Rumanian Labour Code. Although the said rules have more comprehensive dispositions (they are laid down under the heading "Rights and obligations of the employees", the major part of them concerns problems of the performance of work and, in spite of the title, they contain the principal obligations of the employers as well.

⁶ Chapters I and II (paragraphs 94 to 101) of Part Four of the Polish Labour Code.

⁷ Chapter IV, paragraphs 80 to 90 of the Labour Code of the German Democratic Republic.

the historical order of succession and taking into account only the publications of major importance, the following comments may be made.

Problems bearing upon the *obligation to give employment* were first treated in a separate publication by L. Trócsányi. The work, published in 1960, dealt with issues related to some major problems of the character, origin, existence, and practice of the obligation to give employment.⁸ Examining the conditions of material liability for damages caused within the frame of a labour relationship, L. Nagy mentioned also the problem of the obligation of employers to secure employment in a monograph of high importance, published in 1964. He gave particular emphasis to some obligations of the employers, such as to establish the possibility of performing work as stipulated in the labour contract, to secure continuous, troubleless, healthy, and safe labour conditions, and to ensure the benefits and supports needed with regard to a labour relationship, e.g. postgraduate studies, professional extension training, etc.⁹ The author of the present study dealt with the problem, too, in several monographs, published in 1969¹⁰, 1978¹¹, and 1982¹², treating the various obligations of the employer at the time of entering into work and in the course of a labour relationship. In particular, the obligations of employers bearing upon assignment to work, the establishment of appropriate conditions of work, giving the necessary orientation for employees, assistance to the extension training of employees are dealt with, as important elements of the obligation to give employment.

As regards the treatment of problems related to the *obligation to perform work* in the relevant literature, things seem to be more favourable. Indeed, this issue was examined in several monographs of major importance, published as early as from the mid-sixties. Thus, a monograph by I. Kertész treated the problem when analysing the content of the obligation regarding labour discipline. The analysis comprised mainly problems bearing upon the scope of activity, instructions, the requirement of care to be taken when performing work, some other obligations closely connected to the performance of work, and finally the conduct to be observed when acting within a given scope of activity.¹³ In a monograph, referred to above and examining the conditions of responsibility for damages caused within the frame of a labour relationship, L. Nagy dealt with the obligation to perform work as well. The requirements of complying with the tasks of a given scope of

⁸ Trócsányi, László: A dolgozó joga a foglalkoztatásra és a foglalkoztatási kötelezettség, különös figyelemmel az egyéni jogviszonyokra (The right of employees to be employed and the obligation to give employment, with special regard to individual legal relations). J.K., 1960/7-8.

⁹ Nagy, László: Anyagi felelősség a munkaviszony keretében okozott károkért (Material responsibility for damages caused within the frame of labour relations). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964. pp. 76.

¹⁰ Miholics, Tivadar: A dolgozó és a vállalat munkával kapcsolatos kötelességei (Obligations of employees and enterprises in connection with work). Táncsics Könyvkiadó, Budapest, 1969. pp. 56.

¹¹ Miholics, Tivadar: A dolgozó és a vállalat munkával kapcsolatos jogai és kötelezettségei (Rights and obligations of employees and enterprises in connection with work). Táncsics Könyvkiadó, Budapest, 1978. pp. 75.

¹² Munkajogi ismeretek (Outlines of labour law). Táncsics Könyvkiadó, Budapest, 1981. Vol. I. pp. 342.

¹³ Kertész, István: Fegyelmi felelősség alapkérdései a munkajogban (Fundamental problems of disciplinary responsibility in labour law). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964. pp. 62.

activity, performing work within and outside the place of work, and collaborating with the fellow-workers or employees were emphasized in particular.¹⁴ Examining the problems of the socialist labour contract, A. Weltner treated the issues of the obligation to perform work in a separate chapter. As to the individual main points, the comments concerned the personal character of the obligation in question, the fulfilment in favour of a third party, the scope of activity, the obligation to collaborate, the temporal extent and, finally, the discontinuance of this obligation.¹⁵ Investigating the types of employers' instructions in a monograph published at the beginning of the 1970-s, the author, L. Román, also dealt with some fundamental categories of the obligation to perform work, such as problems related to the scope of activity, place of work, and working time.¹⁶

It is a characteristic feature of the studies referred to above, however, that the issue mentioned in the preceding paragraph is dealt with, in general, only subjected to the aspects of the main problems investigated by the author. As a consequence of this, the authors have less possibility to give a theoretical analysis of the fundamental points.

The author of the present study made an effort to work out in detail the problems of the obligation to perform work in a comprehensive way and with a special emphasis on this issue. The results of these studies were published first for educational purposes, in textbooks and essays treating a particular subject-matter, respectively,¹⁷ followed later by monographs¹⁸. This method of elaboration made it later possible to turn to investigations taking into consideration theoretical bases as well.

4 Later on, the material and the problems of the obligations to give employment and perform work were included into the material of the education and teaching of labour law at universities and high schools¹⁹, and the comments to the Labour Code in 1978 comprised them as well.²⁰

For the time being, the problems in question have been dealt with by a fairly remarkable number of authors within the relevant literature of both socialist and non-socialist countries, even if, as it has been the case

¹⁴ Nagy, László: op. cit. p. 77.

¹⁵ Weltner, Andor: A szocialista munkaszerződés (The socialist labour contract). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1965. pp. 436.

¹⁶ Román, László: A munkáltatói utasítási jog alapproblémái (Fundamental problems of the right of employers to give instructions). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1972. pp. 315.

¹⁷ Miholics, Tivadar: A dolgozók munkavégzéssel kapcsolatos kötelezettségei (Obligations of employees in connection with the performance of work). Munkaügyi Szemle (separate print). 1969/2-3.; A dolgozók és a vállalatok munkavégzésével kapcsolatos kötelezettségei (Obligations of employees and enterprises in connection with the performance of work). Táncsics Könyvkiadó, Budapest, 1969.; A munkavégzés (Performance of work). Munkaügyi Szemle (separate print), 1972/3.; A dolgozó és a vállalat munkával kapcsolatos jogai és kötelezettségei (Rights and obligations of employees and enterprises in connection with work). Táncsics Könyvkiadó, Budapest, 1978.; Munkajogi ismeretek (Outlines of labour law). Táncsics Könyvkiadó, Budapest, 1981. Vol. I. p. 551.

¹⁸ Miholics, Tivadar: Munkavégzési kötelezettség a munkajogban (The obligation to perform work in labour law). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980.

¹⁹ Nagy, László—Weltner, Andor: A magyar munkajog, I. (Hungarian labour law. Vol. I.) Tankönyvkiadó, 1974. Chapter IX. pp. 180., Csanádi György: Munkajog (Labour law). Tankönyvkiadó, 1977. Part III, Chapter I. pp. 117.; Miholics, Tivadar: Munkajog (Labour law). 1980. Part III, Chapter IX. pp. 114.

²⁰ Commentaries to the Labour Code. Vol. I. p. 439.

in Hungary, the matters in question were dealt with principally in connection with other examined issues.²¹

5 The following comments should give first, i.e. in the first portions of Parts II and III, a brief summary of the main points of content of the obligations to give employment and perform work, principally as reflected in the Hungarian legal rules in force. Following to this, the distinct tasks and objectives are dealt with which, in our view, seem to require the development and improvement of the respective labour law rules in force. The problems bearing upon the obligations to give employment and perform work are commented separately.

II

(1) The obligation to give employment has a stricter and a broader sense. In the first case it is understood to mean the employer's obligation to take care of the continuous employment of the persons who entered into labour relations with the employer, and not to prevent the employee, in a way contrary to the law, to perform his work. As for the broader sense, the obligation in question comprises then to establish all conditions of an employment, including the respective long-term tasks. The problems of the obligation to give employment are treated in the following on the basis of the afore mentioned broader interpretation.

(a) As concerns the *positive Hungarian regulation in force*, it contains a comprehensive rule, on the one hand, and several detail rules, on the other hand. The first case means paragraph 33 of the Labour Code, with four elements of employers' obligation to give employment, i.e. (a) to secure actual work for the employees, (b) to ensure conditions for the appropriate, healthy, and safe performance of work, (c) to give the necessary instructions for the way of performing work, and (d) to give assistance to the employees regarding their efforts to perform their work in a more efficient way. The other relevant rules of the Labour Code, regulating details and laid down in various chapters, concern in particular the general order of the exercise of employers' rights,²² labour protection,²³ the employer's obligations respecting the improvement of the professional training of the employees.²⁴

²¹ Pashkhov, A. S.—Hrustalev, B. F.: A munka kötelező jellege a szovjet jog szerint (The compulsory nature of work according to Soviet law); Stavtzeva, A. I.—Yakovlev, M. V.: Alkalmazás és áthelyezés más munkára (Employment and transfer to other work). 1967.; Witz, K.: A munkával kapcsolatos kötelezettségekről (Obligations in connection with work). Praha, 1962.; Miller, I.—Ghimpu, S.: Az alkalmazottak kiküldetése, kirendelése és áthelyezése (Delegation and transfer of employees). Bukarest, 1966.; Salwa, Z.: A jog szerepe a munka megfelelő minőségének biztosításában (The role of law in ensuring the appropriate quality of work). Warsaw, 1966.; Pätzold, E.: A munkahelyet megillető megállapodás a munkaszerződésben (The agreement designing the place of work in labour contracts). Berlin, 1962.; Hueck, A.—Nipperdey: A munkajog alapvonalai (Outlines of labour law). Berlin/Frankfurt am Main, 1960.; Nikisch, A.: A munkajog (Labour law. 2nd ed). Tübingen, 1955.; Orliach, G.: A munkaszerződés (Labour contract). Paris, 1970. Wlotzke, O.: A munkavállaló szolgáltatási kötelezettsége és személye a munkaszerződés dogmatikájában (The obligation of rendering service and the person of the employee in the dogmatics of labour contracts). Köln, 1965.

²² Decree on the implementation of the Labour Code, paragraph 36, indent (1).

²³ Labour Code, paragraphs 51 to 54.

²⁴ Labour Code, paragraph 50, indent (3).

(b) The actual regulation in the *other socialist countries* is partly similar; nevertheless, some important differences appear as well. Some rules of the labour codes of the German Democratic Republic and Poland are worth particular mentioning, on account of their structure with a more comprehensive legislative regulation; nevertheless, individual rules may be found in almost every respective regulation which represent an additional improvement in relation to the dispositions of the Hungarian labour code. Differences manifest themselves in two main fields: first, in respect of actual obligations as prescribed; second, giving much more detailed regulation in some matters. The dispositions in question concern e.g. the obligation of the employer to train the employees,²⁵ the tasks of employers related to the education of the employees,²⁶ the employers' obligations in respect of organization and inspection of work,²⁷ and their tasks affecting the acquisition of professional training.²⁸

(c) As for the relevant *Hungarian literature*, problems affecting the obligation to give employment were commented so far more by explaining the regulation in force or facilitating its application. Nevertheless, the necessity to fix some additional obligations beyond the positive rules in force was already expressed in the publications referred to above. Thus, the employer should be obliged directly to check the actual existence of the conditions required to be ensured prior to entering into work, and this should be made before the beginning of the employment; to organize employment with a strict inspection in some fields of activity for a fixed period; the establishment of the general objective conditions of the performance of work should be declared as a legal obligation of employers; employers should be bound to give appropriate and regular information for the employees of the general targets and plans of the employing body; in case of the law, the consequences to be imposed on the employer should be made known to him.

(3) Taking into consideration the aforesaid it may be already stated that, as regards the treatment of the problems related to the obligation to give employment, only the first steps have been made in Hungarian labour law so far. Accordingly, it seems to be necessary to reveal the theoretical foundations appropriately and to disclose the respective deeper connections. As a matter of fact, the realization of the said tasks is far beyond the compass of the present study. What is practicable here is, it is for the author to lay down the very outlines of his views concerning the content of the obligation to give employment and the improvement of the relevant actual rules, making use of the theses of a major essay on this matter having been published recently.²⁹

²⁵ Czechoslovak Labour Code, paragraph 142.

²⁶ Polish Labour Code, article 94, item 10.; Labour Code of the German Democratic Republic, paragraph 18 and paragraph 71, indent (1).;

²⁷ Polish Labour Code, article 94; Labour Code of the German Democratic Republic, paragraph 71, etc.; Labour Code of the Soviet Union, article 53.; Rumanian Labour Code, paragraphs 21 and 98.

²⁸ Polish Labour Code, article 1032, paragraph 3.

²⁹ Title of a study prepared upon demand of the State Office for Wages and Labour Affairs: Proposal for the regulation of the rights and obligations of employers and employees in connection with the performance of work, for the new Labour Code.

In our view, the obligation of employers to give employment consists of four principal elements, i.e.

- to ensure appropriate conditions of work
- to give employment for workers
- to support the efforts of employees aiming at performing work in a better and more efficient way, and finally
- to ensure appropriate conditions of work; besides, employers are obliged to inspect the observance of the rules of employment.³⁰

Nevertheless, it has to be noted that a regulation comprising only the elements of the obligation in question as enumerated above, as it is the case, in fact, with the Hungarian Labour Code in force, cannot be regarded as satisfactory.³¹ With the actual rules, of a general character to a high extent, it is very difficult in practice to fix the limit beyond which an employer breaches his obligations against an employee or the community of employees, respectively. Accordingly, the contents of the various elements concerned have to be determined more precisely. When effecting this work, the following aspect ought to be taken into account in our view.

(a) In fact, the assurance of appropriate conditions of work requires to secure all conditions of the performance of work; in accordance with this, an appropriate legal regulation should stipulate that the employer would be obliged to take care of the following: to provide for the *objective* conditions of the performance of work, such as place of work, facilities at the place of work, means of work, etc., to *enforce the requirements of health and safety* in respect of the conditions referred to above, and in the course of operation, respectively, to *establish the conditions of safe guarding* of the clothes and personal equipment of the employees, not used during work, and to provide for the *regular improvement of the conditions of work* referred to above.

As it is clearly expressed in the foregoing remarks, the care for the health and safety of the employees constitutes an integral part of the employer's obligations in respect of the performance of work. In view of this, it seems to be absolutely unacceptable to continue to have a separate regulation concerning the problems of labour safety, in case of a comprehensive regulation of the problem of the obligation to give employment. In fact, this is an unnecessary repetition of rules, even within the frames of the present regulation. Accordingly, the employers' tasks in respect of labour protection are to be regarded as part of the obligation to give employment, i.e. the rules bearing upon this subject-matter are to be integrated into those governing the obligation to perform work.

³⁰ The stipulations of paragraph 33. of the Labour Code, regulating the obligation of employers to give employment actually in a comprehensive way, contain partly the elements of obligations referred to above. Nevertheless, this is expressed in a wording of an even more general character than that of the afore mentioned paragraph 33., on the one hand; the text contains, however, separate dispositions, on the other hand, on some problems such as labour protection, obligation to give directions, which are only parts of the principal elements of the obligation to give employment, mentioned above. Besides, there is no important disposition on the obligation to inspect, in our view.

³¹ There is a more detailed regulation of the obligations of employers in connection with labour protection but not without a problem, i.e. the relevant matters are regulated here in a separate chapter, disconnected from paragraph 33 bearing upon the obligation of employers to give employment.

For various reasons, it seems to be justified to prescribe the systematic improvement of the conditions of work as part of the obligations of employers. This suggestion is confirmed, on the one hand, by important actual shortfalls in several places of work; it may be taken for granted, on the other hand, in the absence of a systematic improvement mentioned above, shortfalls would manifest themselves in newly established plants as well, as a result of a rapid development in techniques, technology, etc. It should be noted, anyway, that there are already prescriptions as suggested above but only in the field of the protection of health and corporal integrity.³² It seems to be convenient, at the same time, that the said provisions should be prescribed only if the required financial means are available.

(b) The obligation to give employment comprises, in fact, the scope of employers' tasks connected with the *personal* conditions of the performance of work. In this respect, the legal regulation ought to include the following points as elements of the obligations of employers: to *prepare* employees to *perform their work*, to *assist them when entering into work*, to *take care of continuous employment*, to *give the necessary orientation* in respect of the work to be performed, to *provide for a disciplined order of work*, and for *observing labour discipline*, to *organize the extension training of the employees* and, finally, to *evaluate and qualify their work regularly*.

The obligation to give continuous employment does not mean, of course, a requirement of employment at any price. In fact, the employer has to take into account the health and safety of the employees and public health requirements, on the one hand. In compliance with this, the employer has to take care e.g. of the organization of the appropriate medical inspection. On the other hand, it seems to be evident that an employer is subject to the obligation of giving continuous employment only to the extent and within the limits which are set by the requirements of reasonable functioning and economic activity. Accordingly, the employer's obligation to secure employment change appropriately in case of a decrease or a change in the scope of these tasks.

The socialist organizations charged with employment are expected with good reason to draw regular attention to the work, the professional development and the respective experiences of their employees, and to inform them of their relevant observations. Consequently, it would be convenient to declare this as an employer's obligation, apart from the other requirements referred to above. This is practicable all the more as it gets realized, in general, necessarily in practice for the time being, in the course of the accomplishment of individual works, in the frame of work meetings held from time to time, etc. Besides, it should be a further requirement that the tasks considered as promoting the development of the employee concerned ought to be mentioned in the evaluation in question.

(c) As regards the obligation of an employer to *support the efforts of employees aimed at the performance of a better and more efficient work*, this comprises, in our view, the following points in particular: to *help the employees to participate in the orientation of the employing body*, to *support the socialist emulation, the innovators' movement, the communities of the foundation members of enterprises* and, finally, the promotion of the employees' participation in professional, political, etc. training. Accordingly, an appropriate regulation in the afore mentioned sense ought to be realized.

³² Labour Code, paragraph 51, indent (1).

A major part of the obligations of employers, referred to above, is already incorporated into the positive rules of Hungarian law; nevertheless, these rules are included into individual legal dispositions, beyond the system of the Labour Code and the respective direct rules of implementation.³³ As a consequence of this, there is no direct connection between the respective general rule of the Labour Code and the secondary rules bearing upon a number of individual matters. It goes without saying, furthermore, that, by integrating the said particular rules into the rules of implementation of the Labour Code, several double dispositions could be eliminated.

As a matter of fact, there is a clear difference between the support given to the employees by the employer in respect of their participation in professional, political, etc. training and the obligatory extension training which is a direct obligation of the employer binding him. The first case, i.e. participation in a training or postgraduate education, originates from initiatives of the employees themselves, undertaken with a view to increase the level of their professional and political training and education in general. Of course, the employer should not be obliged to give support in this case in any way; the support should be subject to its compability with the actual scope of activity of the employee or employees concerned.

(d) As for the employer's obligation to inspect the assurance of appropriate conditions of work and the observance of the rules of employment, respectively, it comprises to establish the system of the respective internal inspection, its continuous functioning, taking efficient measures in case of deficiencies or troubles with a view to eliminate the same, and to proceed against the responsible party appropriately.

There are some actual legal rules, partly beyond the field of labour law, with dispositions concerning the employers' obligations mentioned above.³⁴ Taking into consideration, however, the circumstance that substantial interests are linked to the appropriate employment of the manpower, the economic (production, etc.) purposes of the employer have to be realised also from the part of the respective labour relationship, and the provisions in question serve ultimately the performance of work within the frames of the labour relationship concerned, it seems to be necessary to lay down the obligations of inspection, orientation, etc. of the employer also within the stipulations of the Labour Code or its rules of implementation, respectively

(4) Finally, the local organs ought to be authorized to dispose for matters not regulated by the central (general) rules but requiring the consideration of local peculiarities. Nevertheless, dispositions of this kind should be within the frames of the positive legal rules.

³³ Joint resolution No. 1049/1982 (XII. 15.) Mt. H. — SZOT (of the Council of Ministers and the National Council of Trade Unions) point III/3.; joint resolution No. 1038/1977 (X. 4.) Mt. H. — SZOT — KISZ KB (of the Council of Ministers, the National Council of Trade Unions and the Central Committee of the Association of Communist Youth) point 9.; decree No. 38/1974 (X. 30.) MT; joint resolution No. 1021/1980 (VI. 10.) Mt. h. — SZOT (of the Council of Ministers and the National Council of Trade Unions).

III

(1/a) The actual regulation of problems of the obligation to perform work is more complete than that of the obligation to give employment, in respect of both the range of obligations and the detail rules. The more important rules can be summed up as follows:

— The employee is obliged to perform the work prescribed for his scope of activity; in addition to this, he may be also obliged to perform a work, with a provisional character, even beyond his normal scope of activity in a justified case if this did not cause an unproportionate injury to him, taking into consideration his function, age, state of health or other personal conditions.³⁵

— The employee is obliged to perform the work within the time fixed for his particular scope of activity; he may be obliged, however, in extraordinary cases, to perform work beyond the regular working time, or to be prepared to perform work for a fixed time and at a specified place, respectively. When fixing the working time or ordering to perform overdue work, care has to be taken to effect these measures so as to avoid any danger to the health and corporeal integrity of the employees. Equally, the measures mentioned above must not impose on them any unproportionate burden with respect to their personal and family conditions.³⁶

— The employee has to perform the work at a place, permanent or changing, fixed in the relevant labour contract. He is obliged, however, to perform work provisionally also outside his permanent place of work and also for an employer other than that fixed in his labour contract, unless this is excluded by a legal rule.³⁷

— The employee is obliged to perform the work fixed for his scope of activity with the full use of his capacities, in a workmanlike and careful way which is expected from him. Furthermore, the work has to be performed in compliance with the respective rules and prescriptions, the instructions of competent superior persons or bodies, and the customs of the relevant professional branch.³⁸

— The employee should keep state, service, or enterprise secrets; he is not allowed to impart data to an unauthorized person which became known to him in connection with the performance of his work, if the communication of the data concerned might involve undesirable consequences to the employer or an other person.³⁹

— The employee is obliged to collaborate with his fellow-workers; he has to perform his work and, in general, to show a conduct so as to avoid any danger to the health and corporal integrity of other persons, any molestation to their work, and to prevent any material damage to, or the improper estimation of them.⁴⁰

³⁴ Decree No. 39/1978 (VII. 18.) MT; decree No. 1/1976 (I. 31. MÜM, paragraph 16.

³⁵ Labour Code, paragraph 43 indent (2), and paragraph 35, indent (1).

³⁶ Labour Code, paragraphs 37 and 38, indent (1).

³⁷ Labour Code, paragraph 35, indent (2), and decree on the implementation of the Labour Code, paragraph 37.

³⁸ Labour Code, paragraph 34, indent (2).

³⁹ Labour Code, paragraph 34, indent (2).

⁴⁰ Labour Code, paragraph 36, indent (1).

— The employee is obliged to behave in accordance with his scope of work, even outside his place of work.⁴¹

(b) As regards the socialist countries, in which steps have been made forward in recent times towards a comprehensive regulation of the obligation to perform work, e.g. Poland, the German Democratic Republic, and Rumania, things are partly similar; on the other hand, important elements of content may be found as well, and there are considerable differences also from the point of view of the distinct approaches and solutions. The respective codes of the other socialist countries contain equally dispositions of some problems within the scope of the obligation to perform work; nevertheless, these cover, as a rule, only a narrow range of issues. As it is mentioned previously there are already fairly significant works dealing with the treatment of the problem in the literature.

(2) Although the rules bearing upon problems of the obligation to perform work are, essentially, suitable in our view, it seems, however, that there are problems of their improvement in this field, too. As a matter of fact, nothing more but very roughly outlined comments can be made within the frame of the present study also in this field.

As regards the content of the obligation to perform work, it consists of some decisive major elements in our view, and these coincide only partly with the elements of the obligation in question as laid down in the actual regulation. These elements are, in our view, the following:

- efficient performance of work
- obligations concerning the extent of work, such as the fixed scope of activity, the prescribed working time, and the performance of work coupled to a specified place of work
- suitable performance of work.

The observance of the requirements concerning the keeping of state and other secrets, got known in the course of the work performed for the employer, and the ban on the transmission of other important information are regarded in our view as some of the principal obligations deriving from a labour relationship, and the same is applicable to the prescriptions related to the conduct of an employee in respect of his fellow-workers within the enterprise or outside his place of work, respectively. These norms are, in fact, not elements of the obligation to perform work, hence they may be grouped into this category in case of a broader interpretation at least.

(a) The actual performance of the work by the person concerned is not directly prescribed by the respective Hungarian legal rules in force, i.e. it may be concluded at least indirectly from the rules concerned. Anyhow, the requirement of the actual performance of the work by the person concerned appears as one of the most general criteria of a work performed within the frame of a labour relationship. In consequence of this, it has a decisive importance in respect of the other requirements that may be realised in relation to an employee. Accordingly, the prescription of the actual performance of the work by the person concerned as a fundamental requirement seems to be absolutely justified.

Apart from the requirement of the actual performance of the work by the person concerned as a general demand, *it is necessary in exceptional cases to make it possible for third parties to participate in the work which*

⁴¹ Labour Code, paragraph 36, indent (2).

is *primarily concerned*. This is justified, first and foremost, in the sphere of atypical labour conditions with a marginal character within the range of labour law, e.g. housekeeper, steward of a holiday house, etc. Accordingly, this is applicable to cases in which the proper functions of the labour relations concerned are not hindered by the participation of other persons (third parties) in the respective work, and the third persons in question are chosen principally from the members of the family of the employees concerned, being in a labour relationship.

(b) Turning to the group of obligations bearing upon the extent of work, the first remark concerns *working time*. So, it seems to be inconvenient in our opinion from methodological point of view to regulate the relevant problems separately, as it is the case with the present Labour Code. It goes without saying that working time is one of the fundamental constituent elements of the obligation to perform work; in consequence of this, the respective regulation has to be placed *within the rules of the obligation to perform work*. This arrangement would certainly facilitate to consider problems closely related to each other from a uniform view, and not only in research work but in the application of the law as well.

(c) The regulation concerning the *place of work* ought to be completed in our view. This means that the terms "permanent" and "changing" places of work, as used in the relevant legal rules in force, are inadequate in our view, for the exclusive denomination of the work to be performed regularly within the frames of a legal relationship. Instead, a distinction should be made between three types of cases. There are several cases concerning e.g. postmen, field electricians, field collectors, etc. in which the employee performs his work regularly neither at a permanent place of work i.e. in the plant of the employer not in a way that he could be regarded as having a changing place of work. In consequence of this, it appears convenient to *establish a distinct category* for these cases. Considering the characteristic features of the cases in question, they should be qualified as having an employment at a partly permanent and partly changing place of work or, more simply, at outdoor places of work. Of course, the respective consequences ought to be drawn, too.⁴²

(d) As a matter of fact, the scope of work, the working time, and the place of work set limits to the work that may be prescribed for an individual employee. As a result of the permanent nature of labour conditions and the circumstances of the performance of work carried out for the various employers it is unavoidable, however, to ensure the possibility for the employer to order in given cases to perform the work beyond the specified scope of work or outside the place of work, respectively, or in excess of the fixed working time, and all this also apart from cases in which the relevant labour contract is modified. Besides, this possibility has been established in the relevant legal rules, with time limits and other guarantees for the employee. We are, however, of the view that the said limits ought to be *specified in a more differentiated way, taking as basis circumstances* justifying the establishment of the category of "different" works.⁴³

(e) As regards the way of performing work, the Labour Code's relevant dispositions regulate the problem from two aspects.⁴⁴ First, the Code has

⁴² See: Miholics, Tivadar: Munkavégzési kötelezettség a munkajogban (The obligation to perform work in labour law). Part II, Chapter V, section B. p. 143.

a rule of content, i.e. the employee has to perform the work with the full disclosure of his capacities, the professional knowledge and the care he is expected to possess; on the other hand, the legal means, i.e. legal rules, instructions of the competent superior person, are determined which have a role when the obligations bearing upon the way of performing work are laid down. Two principal corrections should be made here. First, the order of succession seems to be inappropriate. The point is that, in our view, an employee has to perform the work, first and foremost, taking into consideration the relevant legal rules and other legal means. Accordingly, the aforementioned rule of the Labour Code may be related only to the employee's conduct within the frames of the said rules. On the other hand, a more comprehensive rule of content is needed, as the actual wording disconsiders just requirements affecting the way of performing work, e.g. the one that an employee has to perform the work with the appropriate intensity which is expected from the society. In view of this, it seems to be convenient to lay down a general requirement saying that the employee is obliged to perform the work as it may be expected in general, in the given case; in addition to this, the relevant rules of implementation or possibly work statutes could, or should, contain directions in respect of the closer content of what may be expected. At any rate, this requirement of expectancy must not be limited to individual capacities; on the contrary, it has to comply with the objective degree required by the given scope of work.⁴⁵

⁴³ See item 42, pp. 74, 124., and 166.

⁴⁴ Labour Code, paragraph 34, indent (2).

⁴⁵ See item 42, p. 198.

The Social Determination of Lease Relations and the Social Problems Arising from that in the Ancient Rome

1. Investigating into the matter, we only point at the most important principles, tendencies by which a judgment may be formed unambiguously and fundamentally, in relation to the social connections, presenting themselves at the institution of lease. We speak in short of the social problems, presenting themselves necessarily together with the lease. At any rate, the Roman ruling circles themselves paid never any attention to these and, as a result of this, these social problems were never regulated in Rome.¹

The elaboration of the question in detail would need a separate monograph.

Investigating into the subject, it is advisable to start from the fact that lease relations have fundamentally been created by requirements, presenting themselves in Italy at the end of the Third Century b.o.e. The wars at the end of the Third Century and at the beginning of the Second Century b.o.e. for the most part ruined the small-holder peasantry in Italy. Thus, this stratum had no option but to rent a farm resp. to lease their working capacity. Besides, they had to emulate with the cheap manpower of the slaves of considerable number.² In this situation, they could only require the equivalent necessary to their self-preservation.³ These conditions fundamentally

¹ It is written by F. Schulz: *Classical Roman law* (Oxford 1951), p. 545 that the jurists themselves wrote in the interest of the class of *beati possidentes*, to which they themselves also belonged and, therefore, their social acumen has not developed. According to St. Brassloff: *Sozialpolitische Motive in der römischen Rechtsentwicklung* (Wien, 1933), p. 15, we cannot speak about social law in case of Romans.

² According to H. Dernburg: *Pandekten II*³ (Berlin, 1889) p. 301, in Rome, where slave-work prevailed, the contract concerning wages had but a subordinate importance. — I. V. Shereshevsky: *Pravovoe regulirovanie "nayomnogo truda" v Rime* (Legal regulation of wage-work in Rome), VDI. 1955 considers as a principle of No. 1 that, apart from the generality of slave-work, the wage-work was rare in Rome. — Cf. Pólay: *A dáciai viaszostáblák szerződése* (Contracts on waxen tablets in Dacia) Budapest, 1972, p. 160; J.A.C. Thomas: *Locatio and Operae*. DIDR 64 (1961) p. 255.

³ M. Rostovtzeff: *Gesellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich*, Bände 1-2 (Leipzig, 1929) expounds on page 7 of vol. II that, in addition to the numerous slaves, those belonging to the poor free strata, whose number was similarly high, could set up a claim only to such a compensation like the cost of the supply, feeding of slaves. That is to say, it was only enough for their cost of living. Vol. II, p. 178 expounds, further on, that in century I resp. II b.o.e., the wage of the unskilled workman was so low that it could hardly cover the feeding of the family. Cf. in this relation: Pólay: *Op. cit.* p. 181ff.

changed but a very little in the course of the entire Roman history.⁴ Thus, the lessee was always at the mercy of the rich.⁵

The imperialist Rome did not bother about the pauper. It became a principle that "the rich: purchase, the poor; lease". Owing to this, the social estimation of tenants was always unfavourable.⁶ According to the ideology developed by the imperialistic conquests the fundamental means of acquiring goods was seen by the Romans not in work but in pillaging the goods of their enemies.⁷ Gaius expressed this in the way: "Maxima sua esse credebant, quae ex hostibus cepissent" (4.16). The opinion about every kind of locatio conductio was, of course, not uniform. The estimation of an enterpriser working with his own means may have been much higher than of those performing a wage-work by the day.⁸ The tenant of land was also held in higher esteem than he who could not help but offer to sale alone his working capacity.⁹ Without wishing to establish any pattern, we may set down as a fact that the worker was on the lowest degree of the social ladder, the leaseholder stood somewhere higher and, from time to time, the enterpriser had the advantage of a more favourable social appreciation. And even, the social appreciation of the more opulent enterprisers was different from that of the persons of locatio conductio rei and l.c. operarum.¹⁰

2. The question arises, why the Roman public opinion assumed so negative standpoint in connection with the tenantship resp. why it despised those performing a work for somebody else. In connection with this question it also arose whether the Romans considered every work as humiliating. Our answer to the latter question is a definite no. In the consciousness of the

⁴ Beginning from Century III b.o.e., the economical life of Rome lied on the production of slaves. Thus, the importance of free tenants always fell into the background, apart from certain fluctuation.

⁵ Schulz: Op. cit. p. 545. The parties connected their contracts according to their choice. This, however, meant that, in every case, the interests of the capitalist prevailed.

⁶ F. Oertmann (Die Volskwirtschaftslehre des Corpus Juris Civilis (Berlin, 1895), p. 77 says: according to "veteres" an honest person did not deal with such a low activity as locatio conductio. The situation did not change much in the imperial period, either. And even, particularly from Century III b.o.e., it continued growing worse, when the various subjugated layers of coloni took shape. Cf. Brósz R.: Nem teljesjogú polgárok a római jogforrásokban (Citizens with not-full powers in the Roman sources of law). Budapest, 1964, pp. 180ff.

⁷ According to Oertmann: Op. cit. p. 77, in case of Romans, the role of work and acquiring activity consisted of rapere, occupare. The so-called "Raubsystem" was legally possible.

⁸ Thomas BIDR 54 (1961) p. 237. The enterprising work was more respectable in the eyes of Romans.

⁹ De Robertis, F.: Lavoro e lavoratori nel mondo romano (Bari, 1963) pp. 132ff. expounds that the occupation with wage-work was so much despised in the eyes of society that the wage-worker almost sank down to the level of slaves. Visky deals in his thesis for candidate's degree entitled "Intellectual work and ars liberalis in the sources of Roman law" (pp. 11ff) with the appreciation of physical work. He is pointing at that the wage-worker was almost treated like the slave. This is referred to by Seneca's (De beneficiis 3, 22) term that "Servus perpetuus mercennarius", i.e. the slave is a perpetual wage-worker.

¹⁰ Visky: Festők, szobrászok és alkotásaik a római jog tükrében (Painters, sculptors and their products in the mirror of Roman law). Budapest, 1968 (Separate reprint from "Antik Tanulmányok", 1968, vol. XV, No. 2), p. 191. He admits that e.g. painters, sculptors also belonged to the occupations of lower rank, i.e. they were enterprisers. Nevertheless, it refers to a certain appreciation that the artisans were released from bearing diverse burdens. — Cf. Pólay: Op. cit., p. 181.

leading strata of the Rome, having outgrown from a patriarchal peasant State,¹¹ the peasant work survived as the true, the noblest occupation. Cato wrote in the introduction of his work *De agr.*: "Et virum bonumque laudabant, ita laudabant: bonum agricolam bonumque colonum" (Praef. 2). The meaning of the word colonus was, namely, in that time, still "farmer", "peasant holder".¹² Cato was speaking in the further part of the introduction of the work, as well, about the farmer (of course, of the peasant, cultivating his own land) as about the best soldier, a man of common sense. After about at least a hundred years, a similar opinion was also represented about the peasant work by T. Varro: "Viri magni nostri maiores non sine causa praeponerant rusticos romanos urbanis" (*De r.r.* 2.1). This sentence contains, of course, also Varro's detestation towards the parasite townsmen. They were, at any rate, not averse to such a work, either, the purpose of which was to have a large homestead cultivated by slaves and get a great profit in this way (Cicero, *De off.* 1.151). To work or let work in his own, was not at all "inhonestum". But anybody, doing this for money, to anybody else in the frame of l.c., was censured.¹³ According to the official standpoint, reflected by the works of certain authors in the end of the republican age and at the beginning of Principate, the acquisition by wage-work is unworthy of a free man. The mental work of free people is no "subject of purchase" but it is remunerated by a fee (*Cic. de off.* 1.150-151).

The origin of the social public opinion is that poor people could not help but always lease (a land, premises) or — what is even worse — to hire themselves resp. their work. Thus leasing became the concomitant of poverty. In the eyes of the Roman society, prepared for conquest, property met with recognition, even if it was robbed. Those having no property, had to get anyhow into a kind of tenantry for the sake of their subsistence. These were considered as almost similar to slaves or they stood not more than one step higher on the social ladder than those.¹⁴ De Robertis tried to prove that the opinion of the ruling circles about work was different from that of subjected people performing the work.¹⁵ We think it is possible to agree with this but this had no legal importance. The slave did not despise his companion because of being a slave himself, as well, and a poor man has not contemned his co-tenant, with whom he lived in a common tenement house. But even the tenant considered the slave as inferior to himself. The decisive social value judgment always originated from the most moneyed people, from the ruling class, and had a profound effect on the whole society. That is to say, the tenant did not despise himself or his co-tenant but he who stood a degree higher, did this. All this followed from the ideology of the ruling strata of Rome, according to which the plunderer, the robber were appreciated in Rome, but the physical worker was not. This

¹¹ Kaser M.: *Römische Rechtsgeschichte*² (Göttingen 1967) pp. 26ff.

¹² Cf. Brósz: *Op. cit.*, p. 169.

¹³ H. Kreller: *Römisches Recht*. Wien, 1950, vol. II, p. 359. — D. Nörr: *Zur sozialen und rechtlichen Bewertung der freien Arbeit in Rom*. SZ 82 (1965), pp. 74ff.

¹⁴ According to De Robertis (*Lavoro*, pp. 132ff), the free well-to-do people disdained the wage-worker very much. They considered him as an individual who sank down to the level of slaves. In connection with this, cf. Pólay: *Op. cit.* pp. 162ff. — Thomas, *BIDR* 64 (1961) pp. 235ff.

¹⁵ De Robertis: *Lavoro*, pp. 21-90.

attitude was reflected in law-making itself, as well, because the jurists also belonged to the ruling class.¹⁶ It is said with reason by Brósz that lease was an expressly exploiting contract in Rome.¹⁷

3. It can be proved on the basis of sources in the following way that lease in Rome had an antisocial exploiting character. The tenant is no possessor but only a holder (detainer, detentor):¹⁸ "Possidere autem videtur quisque non solum si ipse possideat sed et si eius nomine aliquis in possessione sit, licet is eius urbi subiectus non sit, qualis est colonus et inquilinus" (Inst. 4.15.5). I.e., the owner was only protected from different external impacts, the tenant was not. The tenant could freely be thrown, chased out of the landed property. And even the owner himself could do this and, therefore, the tenant was entirely defenceless (D. 43. 16. 12. 2. 60. 1. — 41. 2. 10. 1). It is closely connected with this principle, as well, that if the lessor sold the subject of lease during the tenure of land or house, the new owner could eject the tenant, who could only appeal to the lessor for compensation. And the situation was the same if the owner permitted somebody usufructuary right on his thing or the registration of mortgage.¹⁹ According to an edict of Alexander Severus (C. 4. 65. 9: "Emptori quidem fundi necesse non est stare colonum, cui prior dominus locavit", and according to that in D. 7. 1. 59, "potest usufructuarius conductorem repellere". We may find similar opinions in the following sources, as well: D. 19. 2. 25. 1. — 19. 1. 13. 30. — 43. 16. 22. — 19. 2. 32.

The owner could always abrogate the contract, expel the tenant and this could do nothing more than giving rise to an action for damages from the lessor. This is referred to by the following expressions: "locatio precariæ rogatio ita facta, quoas is qui eam locasset dedissetve, fellet" (D. 19. 2. 4) or: "si dominus istum colonum fundi eiectum..." (D. 19. 2. 61. pr.). Roman law did not know, otherwise, any notice period, as a favour, granted in the interest of the tenant.

The sources speak unambiguously about that, in order to assure the collection of rent, the owner was due to a mortgage on the invecta, illata of the tenant, as well as on the fruit, by the tenant.²⁰ This meant the most severe subjection of the tenant (D. 19. 2. 13. 11. — 19. 2. 24. 1. — C. 4. 65. 5. — 4. 65. 16. — D. 13. 7. 11. 5.). According to Cato (150. 2: "Conductor, , , donec domino satisfecerit aut solverit pignori esto", i.e., this legal institution already existed in Century II b.o.e., as well.

The rules of bearing the danger of rent put, too, a very heavy burden on the tenant and, from time to time, they departed, too, from the general rule, to the account of the workman²¹ (D. 19. 2. 15. 21. — 38. — 1. 15. — 19. 2. 62), and even remissio mercedis meant from the time a burden,

¹⁶ Schulz: Op. cit. p. 545 — Kaser: Das römische Recht I.2 (München 1971), pp. 262 ff.

¹⁷ Brósz, R.—Pólay, E.: Római jog (Roman law). Budapest, 1974, p. 438.

¹⁸ Kaser: RPR I², p. 563. — Brósz: Op. cit., p. 165.

¹⁹ Cf. Brósz: Op. cit., p. 165. — Kaser: RPR I², p. 567, — Brósz—Pólay: Op. cit., p. 438.

²⁰ Professor Brósz (Op. cit., p. 166) convincingly presents the class character of the law of mortgage, taking shape in the relation between the powerful lessor and the poor leaseholder, afflicting the handicapped leaseholder.

²¹ Brósz—Pólay: Op. cit., p. 439.

because the cancelling of rent would only have been really favourable if it had been of definitive character.²²

The colonus, the condutor operis and the locator operarum were touched very severely by the liability of custodia, as well.²³ These liable persons could only exculpate themselves by referring to vis maior if the things in their custody are lost. This rule was particularly disadvantageous in case of a jobbing tailor and a dry-cleaner (D. 19. 2. 25. 8.).

We can read an interesting rule from Iavolenus (D. 19. 2. 21.). If somebody buys a piece of ground and does not pay the whole of purchase price, he is obliged also to pay rent, as long as his debt is not discharged. The disadvantage presents itself therein that this could just be paid from the fruit of the land but, in this way, he is obliged to fulfil his commitments in two different forms: to pay the arrears of the purchase price and the rent, as well. As a result of this, the income from the land is burdened twofold.²⁴ Compulsory measures against workers and enterprisers are to be found in Cato's works, as well (144, 145). If workers and labourers do not comply with the instructions given by the owner, they are not due to any wage for that work-day. In the preclassical period, taking of an oath was also required concerning performing the work. And if somebody refused this, he did not obtain the work carried out that day. We can establish from Cato's text that enterprisers and workers were punished by losing the fee resp. wage immediately if they did not perform the work according to the wishes of the owner. These measures refer to the despotic measures, as well, originating from Locatio conductio.

Reading attentively the rules of l.c., we meet several more such provisions which clearly show the class character of lease.²⁵ The further discussion of these rules does not seem to be necessary. On the basis of those told over, it is namely unambiguously evident that the equality of contracting parties before the law is missing. We offer our remarks on the disadvantageous legal consequences devolving from l.c. on the economically weaker party in the concrete places later, in the course of investigating into the sources.

4. In the foregoing, we have surveyed the sources and literary standpoints from which the class character of locatio conductio is to be seen. The objectivity of these is caused by the very fact that even the most eminent

²² Investigating into the problem of remissio mercedis, we have, at any rate, to take into consideration the standpoint of C. Alzon, expounded on pp. 317ff of his paper "Les risques dans la locatio-conductio, LABEO 12(1966), according to which in case of a poor crop the tenant had to pay the rent according to the general rule, thus the payment from the crop of the succeeding years was after all, to the advantage of the renter.

²³ Correspondingly Brósz: Op. cit., pp. 164ff.

²⁴ By this rule, too the economically stronger person was always protected. It could namely occur that the leaseholder scraped up a part of the purchase on the piece of ground, leased by him, and tried to buy the ground. As, however, he had not enough money, he could only pay a part of price of the ground but, in addition to this, he was obliged to pay the high rent, as well. This was a double drawback.

²⁵ Brósz: Op. cit., pp. 164ff convincingly presents the rules which reflect the disadvantageous situation of the leaseholder. Thus he points out that the leaseholder acquires the ownership of the crop only by a quasi tradition with the allowance of the owner. The hostility between the landholder and the neighbour was regarded as the result of the culpa of the leaseholder. It is particularly realistic to apply the regula "omne quod inaedificatur solo cedit" tenancy.

bourgeois scholars, dealing with the history of Roman law, almost without any exception, pointed out the miserable situation of the tenant resp. the wage-earner. This picture, connected with lease, can at any rate only be complete, if we refer in a few sentences to the conditions of livelihood existing in the territory of the Empire, as well. In the material of writers, jurists and non-jurists, there are hardly any data available which could show us the way definitely in this question. Thus, we shall rely on the provisions of Diocletian, fixing the maximum prices and rents (CIL III. 824-841, as well as on the documents, containing data concerning the living conditions. Literature has often dealt with this question, as well. Here, however, we must be content with the most essential establishments.

János Szilágyi²⁶ is investigating in his paper into the conditions of earnings in Aquincum, in the period of the Empire. There are analysed in a similar way the conditions of earnings in the adjacent Dacia on the basis of labour contracts concluded with mine-workers in the Alburnus farmstead.²⁷ Blümner elaborated the provisions of the emperor Diocletian, fixing maximum prices and rents. This work shows us the way satisfyingly in more than one relation.²⁸

We should like to emphasize only a few examples in order to illustrate these. Szilágyi²⁹ informs us that in the First Century the day-wages of free workmen ranged from 0,25 to 1 denarius, depending on the demand and supply in the various provinces. On the other hand, the price of a gala dress was 75 den., the same was the price of a porker. The annual rent of a smaller dwelling-house was 400 denarii. It is to be seen from these prices that a worker had to work for three resp. four months if he wanted to buy a suit of clothes or a pig. And he could never rent a house because he did not earn so much. Whereas a corn-merchant closed the year with a profit of 2000 denarii.³⁰ The disproportion is striking, particularly taking into consideration that the maximum of a lawyer's fee was fixed on ten thousand sest. in the time of Claudius (Suetonius Claud. 15. — Tacitus Ann. 11.6), corresponding to 2500 denarii³¹. In the second century, however, taking into consideration the conditions in Dacia, a worker could buy e.g. 52 white loaves from his semiannual income of 105 denarii (CIL III. p. 953) which covered not more than his bread-needs for a year.³²

The situation has not changed after the price-reform of Diocletian, either. The daily wage of a farm labourer, driver of animals is 25 new denarii, that of a lime-burner 50, of a house-painter 75, of a picture-painter

²⁶ Szilágyi, J.: Aquincum. Budapest, 1956.

²⁷ Pólay: Op. cit., pp. 190ff.

²⁸ H. Blümner: Der Maximaltarif des Diokletian (Berlin 1894).

²⁹ Szilágyi: Op. cit., p. 74.

³⁰ Szilágyi: Op. cit., p. 74.

³¹ Bernhart: Handbuch zur Münzkunde. Festband (Halle, 1926). pp. 18-26 expounds that, in the days of Augustus, 1 aureus = 25 denarius = 100 sesterius = 400 as. Cf. Blümner: Op. cit., p. 120.

³² Pólay: Op. cit., p. 191, foot-note 47. — Cf. S. Mrozek: Die Arbeitsverhältnisse in den Goldbergwerken Daziens. Gesellschaft und Recht im griechisch-römischen Altertum. II (Berlin, 1969) pp. 147ff. — G. Popa: Tabele cerate Transilvania (Bucharest, 1890) pp. 132ff. — Rostovtzeff (Op. cit., vol. II, p. 178). He carefully studies the question concerning the different Eastern Provinces of the Empire and establishes that the daily wage of an unskilled worker was only enough for the minimum of subsistence.

150 den. On the other hand, 1 kg (about 3 pounds) pork cost 36, a pair of men's sandal 120 new denarii.³³

The simple, unskilled workman could not buy 1 kg pork from his one-day earning. Thus, he could at most procure his own food from his income. The other family-members had to work, as well, if they wanted to survive.³⁴

The situation of the lease-holder (tenant of land) was somewhat better. He produced, after all, the goods for himself in the land, taken for lease. Nevertheless, from the provisions in the period of the empire, which began to prescribe the binding of the colonus to the soil, owing to the escapes, we may draw the conclusion that their situation may have been not much better than that of day-wage men.³⁵

This social picture is reflected by a sentence of Ulpian (D. 7. 8. 4. pr.): "Sed et cum his, quos loco servorum in operis habet habitabit, licet liberi sint vel servi alieni".

³³ Szilágyi: Op. cit., p. 75. — Blümner (Op. cit., pp. 177ff) expounds that the value of denarius, taking place in the price regulation issued by Diocletian was not identical with the value of denarius in circulation. This was only a unit of calculation, the so-called denarius communis, a part 1/50000 of 33 g gold.

³⁴ Pólay: Op. cit., p. 191.

³⁵ Brassloff: Op. cit., p. 77. — Brósz: Op. cit., p. 179. — Mayer—Maly, Th.: Locatio-conductio (Wien—München, 1956), p. 225.

...the
... ..
... ..
... ..
... ..
... ..
... ..
... ..
... ..
... ..

KÁROLY NAGY

Responsabilité indirecte dans le droit international

Dans le sens le plus général le mot «responsabilité» veut dire qu'à la suite du déploiement d'un certain comportement, il faut en prendre les conséquences généralement désavantageuses. La responsabilité — en ce sens général du mot — est le plus souvent directe, c'est-à-dire les conséquences désavantageuses sont prises par celui qui a commis les actes reprochables, mais aussi on connaît la responsabilité indirecte, p.ex. en cas d'un acte reprochable au point de vue moral d'un enfant mineur, l'opinion publique met sur le tapis aussi la responsabilité des parents. La responsabilité est toujours une notion liée à une norme de comportement jouant dans la société dont les conséquences sont définies par les normes violées de la personne mise en cause. En cas de responsabilité juridique, l'acte établissant la responsabilité s'oppose à une norme et la responsabilité aussi bien que les conséquences désavantageuses consécutives sont situées par la règle juridique.¹ La responsabilité juridique internationale est créée par l'activité de l'Etat (éventuellement par celle d'un organisme international) opposée au droit international, les conséquences en sont établies par le droit international et ses composants sont ceux du droit national, notamment tout d'abord l'acte illicite, ensuite l'imputabilité, enfin les sanctions c'est-à-dire la répression de l'Etat.²

La conception concernant cette division en trois composants de la responsabilité de droit international est loin d'être uniforme. Quant à la notion du délit international certains auteurs pensent que le délit international contient aussi l'imputabilité. Ainsi, selon Jimenez de Aréchaga, le délit international est une action ou une omission violant l'obligation prescrite par une règle juridique internationale en vigueur entre les Etats violé et violant et attribuable à l'Etat en tant que personnalité juridique.³ C.F. Amerishinge⁴,

¹ Lajos Szamel écrit: «On ne peut parler de responsabilité juridique que dans le cas où la norme définit l'obligation à accomplir et la sanction prévue en cas de l'inexécution des engagements.» (Encyclopédie de Droit et des Sciences Politiques. Bp. 1980. Vol. I. p. 224.)

² Cf. Gyula Eörsi: Problèmes fondamentaux de la responsabilité juridique. La responsabilité civile (en hongrois) Bp. 1961. p. 60.

³ E. Jimenez de Aréchaga: International Responsibility, In: M. Sørensen: Manual of Public International Law. London, Melbourne, Toronto, 1968. 533. old.

⁴ Il souligne trois conditions qui ne sont cependant que la subdivision des deux éléments mentionnés. D'après lui, les éléments des actes illicites internationaux sont les suivants:

1) Acte ou négligence d'individus ou d'un organe formé de groupes d'individus;

D.B. Levin⁵, D. Anzilotti⁶, C. Sepulveda⁷ partagent cette opinion. Ce sont ces deux éléments du délit international qui sont soulignés par la Cour Permanente de Justice Internationale dans sa décision prise en 1938, dans l'affaire de phosphate de Maroc⁸. Au contraire, A.P. Sereni ne fait plus mention de l'imputabilité; selon lui, le délit international a les deux éléments constitutifs suivants: 1) le comportement d'une personnalité juridique internationale et 2) la violation du droit international commis par ce comportement.⁹ J.H. Verzijl ne mentionne pas l'imputabilité, lui non plus, comme élément du délit international; d'après son opinion, le délit international s'accomplit si une personnalité internationale commet directement une action refractaire au droit international contre une autre personnalité internationale ou bien contre les citoyens, les autorités de celle-ci.¹⁰

Au cours de la codification à l'ONU, le projet de la Commission de Droit International, en définissant la notion du délit international, veut aussi que l'élément en soit l'imputabilité d'un Etat. L'article 3 du projet dit: «Il y a fait internationalement illicite de l'Etat lorsque

a) un comportement consistant en une action ou en une omission est attribuable, d'après le droit international, à l'Etat; et

b) ce comportement constitue une violation d'une obligation internationale de l'Etat.»¹¹

Ce n'est pas par hasard que l'opinion majoritaire souligne l'imputabilité comme élément conceptuel de l'acte illicite international. En effet, l'Etat comme notion abstraite n'est pas capable d'agir et ainsi ne peut pas commettre un acte illicite international, ce sont les organes de l'Etat qui, au nom de l'Etat, agissent; *pour voir donc la responsabilité juridique internationale de l'Etat il faut examiner les personnes et les organes dont les actes il faut attribuer à l'Etat*. La responsabilité juridique internationale de l'Etat est donc, en certain sens, toujours indirecte puisque il est responsable des actes de ses organes¹², ce qu'on considère pourtant comme *responsabilité directe*

2) Que cette acte ou cette négligence soit l'inexécution des engagements internationaux

3) imputable à l'Etat. (C.F. Amerasinghe: State responsibility for injuries to aliens, Oxford, 1967. p. 37.)

⁵ D'après lui l'élément objectif de la responsabilité internationale est l'acte illicite international causant du préjudice tandis que l'élément subjectif en est l'imputation de l'acte illicite à une personnalité internationale (D.B. Levin: La responsabilité de l'Etat en droit international contemporain (en russe) Moscou, 1966. p. 51.).

⁶ D. Anzilotti: Teoria generale della responsabilità dello Stato nel Diritto Internazionale. Firenze, 1902. p. 83.

⁷ C. Sepulveda: Derecho internacional. 9e édition Mexico 1978. p. 237.

⁸ P.C.I.J. Phosphat du Maroc. Serie A/B. Part 3. No 74. p. 28.

⁹ A.P. Sereni: Diritto internazionale. Milano, 1962. III. Relazioni Internazionali, p. 1505.

¹⁰ J.H.W. Verzijl: International Law in Historical Perspective. Leyden, 1973. Part VI. Juridical Facts as Sources of International Rights and Obligations. p. 616.

¹¹ Annuaire de la Commission du Droit International (dans la suite: Annuaire) 1979. vol.II. Deuxième partie p. 100.

¹² Il est généralement admis que l'Etat est directement responsable des actes de ses organes. Il est de cet avis D. Anzilotti: op. cit. pp. 164 et suiv.; H. Accioly: Principes généraux de la responsabilité internationale d'après la doctrine et la jurisprudence. Recueil des Cours, 1969. Tome 96. p. 371.; J. Brownlie: Principles of Public International Law. Oxford, 1966. p. 367.; A.P. Sereni: op.cit. III. p. 1507.; I. von Münch: Das völkerrechtliche Delikt in der moderner Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft. Frankfurt/Main 1963. p. 170.; B. Graefrath—E. Oeser—P.

quand les organes de l'Etat agissent au nom l'Etat qui n'est capable d'agir directement que par l'intermédiaire de ses organes de même qu'au nom de la personnalité juridique c'est une personne naturelle qui agit toujours. Il est donc à examiner ce qu'il faut entendre par la responsabilité vraiment indirecte de l'Etat.

II

En droit international, on considère, parfois, comme responsabilité indirecte quand l'Etat assume la responsabilité des actes violant le droit international commis, sur son territoire, de personnes privées, actes qui ont porté atteinte ou causé des dommages à des Etats étrangers ou aux citoyens de ceux-là.¹³ En plus, certains pensent qu'il s'agit de la responsabilité indirecte quand l'Etat assume la responsabilité des actes illicites de ses organes ou des actes en dehors de leur compétence.¹⁴

Quant au premier cas, notamment la responsabilité des actes des personnes privées, l'origine en prend sa source au Moyen Age quand on considérait l'Etat comme responsable des actes illicites de ses citoyens, c'est-à-dire, on était pour la responsabilité collective en considérant l'Etat comme complice de l'individu.¹⁵ L'idée de cette complicité est développée en termes bien clairs par E. Vattel qui pourtant, déjà en 1758, suggère que la base de cette complicité est la négligence de l'Etat.¹⁶ Dans son étude parue en 1906¹⁷, D. Anzilotti a définitivement rejeté la théorie de complicité et, depuis H. Grotius, il est aussi accepté que ce n'est par le comportement illicite des per-

A. Steiniger: *Völkerrechtliche Verantwortlichkeit der Staaten*. Berlin, 1977. p. 77. Ju.M. Kolossov: *Responsabilité en droit international* (en russe) Moscou, 1975. p. 38.; D.P. O'Connell: *International Law*. New York, 1965. Vol. II. p. 170.; E. Jimenez de Aréchaga: op. cit. p. 544.; A. Ulloa: *Derecho Internacional Publico*. Madrid. 1957. Tomo II. p. 256 et d'autres aussi. Cette opinion se manifeste aussi dans la pratique de la juridiction internationale, comme p.ex toutes les sept sentences arbitrales, en 1901, dans le procès des citoyens italiens endommagés pendant la guerre civile de Pérou en 1894-95. constatent que «... un principe de droit international universellement reconnu veut que l'Etat soit responsable des violations du droit des gens commises par ses agents». (Voir cette citation et d'autres exemples dans le troisième rapport de R. Ago, deuxième rapporteur spécial de la responsabilité dans la Commission du Droit International. Annuaire, 1971. vol. II. 1^{ère} partie, p. 251.)

¹³ P.ex F. Liszt écrit de ce sujet: "Der Staat ist mittelbares Deliktsobjekt bei allen übrigen auf seinem Gebiete gegen einen fremden Staat oder gegen fremde Staatsangehörige begangenen schuldhaften, rechtswidrigen Handlungen vorausgesetzt, dass er deren Hinderung oder Bestrafung völkerrechtswidrig unterlässt" (*Völkerrecht* 12. Aufl. Berlin 1925. pp. 281-282.). P. Fauchille est du même avis (*Traité de Droit International Public*, Tome I. Première Partie, Paris, 1922. p. 517.).

¹⁴ *Oppenheim-Lauterpacht* partage cette opinion: *International Law*. Vol. I. Peace, London—New York—Toronto 7^e édition 1948. p. 306.

¹⁵ Vö. P.A. Zannas: *La responsabilité internationale des Etats pour les actes négligence*. Montreux, 1952. p. 28.

¹⁶ «Le souverain qui refuse de faire réparer le dommage causé par son sujet ou de punir le coupable ou enfin de la livrer se rend en quelque façon complice de l'injure et il en devient responsable». (Cité par P.A.Zannas: op. cit. pp. 28-29.)

¹⁷ «L'Etat est donc tenu pour son propre fait, mais non en qualité de complice des individus comme on l'a dit si souvent depuis Grotius.» (D. Anzilotti: *La responsabilité internationale des Etats à raison des dommages soufferts par des étrangers*. *Revue Générale de Droit International Public*, 1906. pp. 14-15.)

sonnes privées qui établit la responsabilité de l'Etat, l'Etat n'en assume pas la responsabilité même s'il s'agit de ses propres citoyens.¹⁸ De nombreux représentants du droit international relèvent que l'Etat n'assume la responsabilité des actes illicites internationaux des personnes privées que si ses organes ont négligé de prévenir et d'empêcher ces actes illicites. Si l'Etat n'a pas pu empêcher ces actes, il faut mettre en cause les délinquants et, aux violés, il faut assurer la validité de leur titre à une indemnité.¹⁹ L'Etat n'assume pas la responsabilité de seul fait qu'il exerce la souveraineté sur son territoire. Si l'on estimait le seul fait de la souveraineté suffisant d'établir la responsabilité de l'Etat, il serait possible d'en tirer des conséquences absurdes, ainsi p.ex., en principe, l'Etat devrait assumer la responsabilité de tous les actes illicites commis sur son territoire y compris ceux commis contre ses propres citoyens.

Les actes illicites des personnes privées commis au préjudice d'un Etat étranger ou des citoyens étrangers établissent donc la responsabilité de ces personnes privées en vertu du droit interne. Il s'agit d'un cas différent si ces personnes privées commettent les actes illicites au su et avec l'appui des organes de l'Etat; en ce cas, l'Etat doit assumer la responsabilité juridique internationale. C'est le cas où les organes de l'Etat, tout en ignorant les actes illicites en préparation, ne prennent pas de mesures, après qu'on les a commis, pour en liquider les conséquences; p.ex. s'ils tolèrent pendant des semaines ou des mois que des «étudiants» tiennent occupée l'ambassade d'un Etat étranger et qu'ils tiennent en otage des diplomates, etc.

Dans le cas où l'Etat assume la responsabilité de actes contraires à la loi, en dehors de la compétence («ultra vires») de ses organes, la responsabilité est pareillement directe. Bien que l'acte du fonctionnaire agissant, en dehors de sa compétence, contrairement à la loi soit nul²⁰ d'après la loi interne, le fait demeure que l'acte illégal a été quand-même exécuté par un organe de l'Etat et la sécurité légale exige que la responsabilité de l'Etat existe, si cet acte illégal viole en même temps le droit international. A condition que, en cas typique, le droit interne ne soit pas contraire au droit international, il est évident que l'acte de l'Etat exécuté en conformité avec le droit interne ne viole pas le droit international. D'autre part, il est pareillement évident que, en tels cas, la violation du droit international est inimaginable sans la violation, en même temps, du droit interne. Ainsi, ce sont les actes «ultra vires» des fonctionnaires, de l'appareil policier ou de

¹⁸ Ainsi Grotius constate que sans sa propre activité ou négligence l'office public ne répond pas des actes individus. (*H. Grotius: De jure belli ac pacis libri tres* II. chapitre XXI. par. II. Édition hongroise Bp. 1960. p. 471.)

¹⁹ K. Strupp est de cet avis: *Das völkerrechtliche Delikt, Handbuch des Völkerrechts* III. Band, 1920. pp 120 et suiv; *H. Kelsen: Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht. Zeitschrift für Öffentliches Recht.* 1932. Band XII. pp. 514-516.; *László Buza: La notion du délit dans le droit international Universitas Francisco-Josephina. Acta Juridica-Politica.* Kolozsvár, 1942. pp. 26-27. (en hongrois); *R. Ago: Le délit international. Recueil des Cours* 1939. Tome 68. p. 475.; *C. Eagleton: The responsibility of States in International Law.* New York, 1928. pp. 79-80., *Nguyen Quoc Dinh — P. Daillier — A. Pellet: Droit International Public.* 2^e éd. Paris, 1980.; *C. Diaz Cisneros: Derecho Internacional Publico.* Buenos Aires, 1966. Segunda ed. Tomo II. p. 193.

²⁰ La droit administratif hongrois prend p.ex la position suivante: «Il faut censurer inexistant l'acte auquel l'organe administratif n'a eu ni le pouvoir ni a compétence aussi bien que l'acte dont le contenu ou l'exécution est un délit.» (*Berényi—Martonyi—Szamel: Droit administratif hongrois. Partie générale.* Bp. 1978. p. 335. (en hongrois).

l'armée de l'Etat qui constituent la majorité des actes illicites internationaux et, si l'Etat n'en assumait pas la responsabilité, la réparation de ces actes deviendrait bien incertaine et la responsabilité juridique internationale garderait ses droits dans un champ restreint. Par conséquent la pratique d'Etat²¹ et la doctrine²² soutiennent également la responsabilité de l'Etat des actes «ultra vires» de ses organes responsables. Cette opinion se reflète dans la codification privée²³ et publique.²⁴

En fonction de la responsabilité, les actes «ultra vires» aussi sont donc qualifiés comme actes d'Etat, l'Etat doit en assumer la responsabilité directe puisque ce sont les actes des organes de l'Etat.

III.

La responsabilité indirecte — comme de nombreux juristes affirment — veut dire que l'Etat porte la responsabilité des actes d'un autre sujet de droit (un autre Etat ou une organisation internationale).²⁵ Le fait inaccou-

²¹ Au cours des préparatifs de la conférence de codification à la Haye, en 1930, les Etats étaient priés de répondre à plusieurs questions, ainsi, notamment, si, selon eux, les Etats étaient responsables des actes «ultra vires» des magistrats agissant sur leur territoire. 13 Etats ont donné à cette question, une réponse affirmative, 4 gouvernements n'ont pas pris position et il n'était que 3 Etats qui pensaient ne pas être responsables de tels actes. (Cf. *Th. Meron: International Responsibility of States for unauthorized acts of their officials. The British Year-Book of International Law. Oxford, 1957. p. 101.*)

²² Il est de cet avis p.ex. *László Buza: op.cit. p. 18.; D. Anzilotti: Teoria generale p. 167.; I. Browlie: Oeuvre cité p. 362.; V.A. Vassilenko: Responsabilité de l'Etat. Kiev, 1976, p. 238. (en russe); K. Strupp: Die völkerrechtliche Haftung des Staates insbesondere bei Handlungen Privater. Kiel, 1927. p. 31.*

²³ Ainsi p.ex. le premier article du projet fait en 1927 de l'Institut de Droit International dit: »L'Etat est responsable des dommages qu'il cause aux étrangers par toute action ou omission contraire à ses obligations internationales quelle que soit l'autorité de l'Etat dont elle procède: constituante législative gouvernementale ou judiciaire.

Cette responsabilité de l'Etat existe, soit que ses organes aient agi conformément, soit qu'ils aient agi contrairement à la loi ou à l'ordre d'une autorité supérieure.

Elle existe également lorsque ces organes agissent en dehors de leur compétence en se couvrant de leur qualité d'organes de l'Etat et en se servant des moyens mis, à ce titre à leur disposition.» (Cf. *Annuaire, 1965. Vol. II. p. 228.*) Le point 4 du premier article du projet fait, en 1930, par la «Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht commence par la phrase: "Die Verantwortlichkeit wird dadurch nicht ausgeschlossen dass eine Behörde ausserhalb ihrer Zuständigkeit handelt..." (I. Münch: Oeuvre citée p. 327.)

²⁴ L'article 10 du projet fait par la Commission de Droit International déclare: «Le comportement d'un organe de l'Etat, d'une collectivité publique territoriale ou d'une entité habilitée à l'exercice de prérogatives de la puissance public, ledit organe ayant agi en cette qualité, est considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international, même si en l'occurrence l'organe a dépassé sa compétence selon le droit interne ou a contrevenu aux instructions concernant son activité.» (*Annuaire de la Commission, 1979. Vol. II. Deuxième partie, p. 101.*)

²⁵ *D. Anzilotti: Teoria generale... p. 186 et La responsabilité internationale des Etats... p. 300.* Il est de cet avis *László Buza: op.cit. p. 25.; R. Ago: La responsabilité indirecta nel diritto internazionale. Padova, 1936. pp. 15-16., 18., 25.; A. Cavaglieri: Règle générales du droit de la paix; Recueil des Cours, 1929. Tome 26. pp. 535-546.; L. Delbez: La responsabilité internationale pour crimes commis sur le territoire d'un Etat et dirigés contre la sureté d'un Etat étranger. Revue Générale du Droit International Public, 1930. p. 464; G. Dahm: Völkerrecht. Stuttgart, 1961. Band p. 204.; F. Klein: Die mittelbare Haftung im Völkerrecht. Frankfurt am Main, 1941. pp. 65-66.*

tumé que l'Etat assume la responsabilité des actes des organes d'un autre Etat pose plusieurs problèmes ce qui s'est manifesté au cours de la discussion de codification à la Commission de Droit International. D'après A. Ouchakow ni le droit international, ni le droit interne ne connaît la responsabilité indirecte. D'après le droit international, il n'existe pas d'Etat qui ne dispose pas de pleine liberté et qui, en conséquence, ne puisse assumer la responsabilité des ses actes.²⁶ D. Thiam membre sénégalais de la Commission reprenait le terme de la responsabilité indirecte tout en acceptant que, en pratique, il peut arriver que certains Etats disposent d'une liberté d'action limitée et qui, en ce cas-là, ne soient responsables qu'en mesure de leur liberté d'action.²⁷ L'institution de la responsabilité indirecte est critiquée aussi par certains représentants du droit international, ainsi, d'après B. Graefrath — E. Oeser, cette conception suppose un Etat qui n'étant pas souverain, est tout de même capable d'agir et il n'est cependant pas responsable.²⁸

Entre des Etats de droits égaux, souverains, le problème de la responsabilité indirecte, en effet, ne peut pas se poser, chaque Etat supporte les conséquences de ses actes légaux aussi bien qu'illégaux. Si l'Etat agissant directement dispose de capacité d'agir internationale, cela signifie, entre autres aussi sa capacité de délit, c'est-à-dire, en cas d'un acte illicite international, il est responsable et il est obligé d'en assumer les conséquences juridiques. A mon avis, en cas de la responsabilité indirecte, la personne ou l'organe commettant l'acte illicite n'est pas, en principe, l'organe de l'Etat qui prend la responsabilité mais l'Etat de l'organe agissant soit a perdu le contrôle de son organe soit il y a renoncé et le contrôle est exercé par un autre Etat comme s'il s'agissait de l'organe de celui-ci. Par conséquent, la responsabilité de cet Etat dernier est fondée aux mêmes principes comme quand il s'agit de ses propres organes. Autrement dit *en cas même de la responsabilité indirecte basé à ses propres faits, l'Etat assume la responsabilité, mais il déploie ces faits à l'aide des organes d'un Etat étranger*. Pour que l'Etat assume la responsabilité de l'acte de l'organe d'un Etat étranger, il faut qu'il existe un *rapport spécial* entre les deux Etats. A ce propos, H. Kelsen est d'avis que ce rapport spécial signifie la dépendance des deux Etats.²⁹ Ce qui est, en effet, vrai dans les deux cas le plus souvent mentionnés dans la littérature du droit international: la fédération et le protectorat, mais — comme on va voir — on peut imaginer la responsabilité indirecte aussi entre deux Etats souverains.

Le premier cas à examiner est l'Etat fédéral où d'après Vassilenko, juriste soviétique, il faut distinguer deux possibilités. Dans la première, l'Etat-membre est sujet de droit et peut établir indépendamment des relations étrangères, ce qui arrive bien rarement. C'est la constitution fédérale qui assure une telle possibilité aux Etats-membres de l'Union Soviétique.³⁰ Alors-

²⁶ Annuaire, 1979. vol. I. p. 10.

²⁷ Annuaire, 1979. vol. I. p. 12.

²⁸ B. Graefrath-E. Oeser: Teilnahmeformen bei der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit. Staat und Recht. 1980. Heft. 5. pp. 449-450.

²⁹ H. Kelsen: op. cit. p. 517.; G. Dahm partage cette opinion: "Aber auch nach den allgemeinen Regeln der VR muss ein Staat ausnahmsweise für das Verhalten anderer Staaten haften, nämlich solcher Staaten die wenn auch Träger einer eigenen int. Rechtspersönlichkeit doch von ihm *rechtlich abhängig* sind. (mise en relief dans le texte original) (Oeuvre citée III. p. 204.)

³⁰ Il est à noter que la coalition antifasciste a reconnu ce droit seulement à deux Etats-membres soviétique: l'Ukraine et la Biélorussie, ainsi, en fait ce sont

comme le projet de responsabilité de Vassilenko constate — *l'Etat fédéral n'assume pas la responsabilité des actes illicites de l'Etat — membre*.³¹ Selon la formule d'I. von Münch, si l'Etat-membre a la capacité d'agir internationale, il est capable de délit (deliktsfähig) sur son territoire.³² Cette affirmation est logique parce que la responsabilité indirecte a pour but d'assurer la réparation du dommage causé dans le cas même où, pour certaine raison, il est impossible de la faire rentrer à celui qui agit directement. En conséquence, si l'Etat-membre n'est pas sujet de droit autonome, ou bien qu'il lui manque la capacité d'agir de droit international — et c'est le cas le plus fréquent — *pour réparer la lésion causée, l'unique solution est d'en rendre responsable l'Etat fédéral*. C'est cette solution que suivent les Etats fédéraux p.ex. dans son différend avec la France en 1916, quand la responsabilité du canton de Bâle-Ville était soulevée, — le Département Politique Fédéral de la Suisse a pris la position suivante: «N'étant pas sujet du droit international, le canton de Bâle-Ville ne peut violer les droits des gens; si son comportement est contraire au droit international, la Confédération doit en assumer seule la responsabilité à l'égard de l'Etat lésé.³³» D'autres Etats fédéraux comme p.ex. le Brésil³⁴ ou les Etats Unis³⁵ suivent une pratique pareille. En conséquence, c'est l'Etat fédéral que la doctrine³⁶ et les projets de codification concernant la responsabilité³⁷ considèrent comme responsable des actes des Etats-membres.

ces deux Etats qui jouent un rôle indépendant dans les organisations internationales et signent des contrats internationaux.

³¹ Le point 2 de l'article IV. dit: «La responsabilité de l'Etat fédéral n'intervient pas si l'acte illégal et noxal (causant du dommage) a été commis par les Etats-membres et, si d'après le droit interne de l'Etat fédéral, les Etats-membres possèdent une personnalité internationale et, comme supports de droits et d'obligations respectifs internationaux, ils sont aussi sujets de la responsabilité internationale dans les limites de leur compétence.» (V. A. Vassilenko: Oeuvre citée p. 237.) D. Dahm est aussi d'un avis pareil (op. cit. III. p. 205.). Au cours de la discussion dans la Commission de Droit International, A. Uchakov, membre soviétique de la Commission et F. Njenga étaient aussi d'un avis pareil. (Cf. Annuaire, 1979. Vol. I. p. 10.)

³² I. von Münch: op. cit. p. 242.

³³ Répertoire suisse de droit international public. Bâle, 1975. Vol. IV. p. 2386. Une pareille opinion se trouve dans la réponse donnée par le gouvernement suisse au questionnaire émis lors de la préparation de la conférence de codification à la Haye, en 1930: Le droit constitutionnel suisse répond aux conditions exigées et permet à la Confédération d'assumer sur le plan international, la responsabilité des actes contraires au droit des gens qui seraient relevés à la charge des cantons» (Repertoire suisse... Vol. III. p. 1723.)

³⁴ Ainsi p. ex., en 1911, le Tribunal d'Arbitrage a déclaré dans l'affaire de la Bolivie et du Brésil que le Brésil, était responsable des faits des organes locaux de son Etat-membre, l'Amazonie. (Cf. L. Cavaré: La droit international public. Positif 3^e éd. Paris, 1967. Tome I. p. 422.)

³⁵ Ainsi p.ex., en 1926, le secrétaire d'Etat des Etats-Unis a pris la décision que le gouvernement fédéral prendrait la responsabilité et paierait les dommages-intérêts indépendamment de ce qu'il s'agisse du fait d'un magistrat de la Confédération ou bien de celui d'un Etat-membre. (Cf. Annuaire de la Commission, 1971. Vol. II. 1^{er} partie p. 273.)

³⁶ Voir p.ex. M. Seara Vazquez: Derecho Internacional Publico. Mexico, 1979. p. 314.; I. von Münch: op. cit. p. 242.; E. Vitta: La responsabilità internazionale dello Stato per atti legislativi. Milano, 1953. p. 38.; V. A. Mazov: La responsabilità de l'Etat en droit international. Thèse, (en russe) Moscou, 1968. p. 9.

³⁷ C'est ce qui est déclaré dans l'article IX. du projet de l'Institut de Droit International, en 1927, dans l'article 4 du projet de la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht, dans l'article IV. du projet de Vassilenko.

Dans la littérature sur la responsabilité indirecte, un autre exemple souvent mentionné est l'Etat limité dans sa souveraineté au lieu duquel l'Etat qui le contrôle, assume la responsabilité.³⁸ C'est le cas du protectorat à l'égard duquel surtout des projets plus anciennement faits contiennent la règle comme p.ex., en 1927, la résolution de l'Institut de Droit International ou bien le projet de l'Université Harvard en 1929.³⁹ Ce protectorat était une forme fréquente de la dépendance coloniale qui n'a cessé d'exister dans beaucoup d'Etats que dans le passé tout récent, ainsi p.ex. Qatar, Abu Dhabi, Dubay et d'autres sultanats arabes ont été les protectorats de la Grande-Bretagne jusqu'en 1971. Ce protectorat naît formellement, en vertu d'un traité international conclu entre le pouvoir protecteur et le protégé, mais c'est un traité inégal exprimant uniquement les intérêts de l'Etat protecteur. Ainsi p.ex. en vertu du traité de protectorat entre la France et le Maroc, conclu en 1912, la majeure partie du Maroc passait sous protectorat français (le reste a été pris «en protection» par l'Espagne), et la France a obtenu la faculté d'établir, sur le territoire du Maroc, un système administratif, scolaire, économique, monétaire, juridique et militaire «jugé utile» par le gouvernement français; un commissaire résident général approuvera les décrets du sultan. La France a pris la représentation diplomatique du Maroc.⁴⁰ Avec la représentation diplomatique, la responsabilité internationale passait pareillement au protecteur ce qu'une sentence arbitrale a constaté justement par rapport au Maroc.⁴¹ La base de cette transmission n'est pas uniquement la prise de la représentation diplomatique, mais la dépendance elle-même. Le seul fait qu'un Etat soit représenté par un autre, n'entraîne pas la transmission de la responsabilité.⁴² Il n'y a pas longtemps, c'était en 1971 que le dernier pacte de protectorat a été conclu entre la Grande-Bretagne et le sultanat de Bruney situé dans l'île de Borneo. Bruney se trouve sous protectorat anglais depuis 1888, le nouveau traité de protectorat, en 1971, a amplifié, tant bien que mal, l'indépendance de Bruney, mais les affaires étrangères et militaires sont toujours gérées par l'Etat protecteur.⁴³ Comme de nos jours, la dépendance protégée des Etats doit être considérée illégale, étant contraire au principe impératif de l'égalité des Etats, il en suit qu'aucune règle spéciale ne paraît nécessaire, dans ce terrain. Tout au plus, vu les rares territoires coloniaux ou sous tutelle, on pourrait énoncer que l'Etat assume la responsabilité de tous les organes qui *agissent à n'im-*

³⁸ Voir de ce sujet F. Klein: op. cit. pp. 217-243.

³⁹ Voir l'article IX. du projet de l'Institut International de Droit et l'article III. du projet-Harvard de 1929.

⁴⁰ Voir le traité: Droit International et Histoire Diplomatique. Documents choisis par C. A. Colliard, Paris, 1948. pp. 25-26.

⁴¹ La décision rendue par l'arbitre M. Huber le 1^{er} mai 1925. dans l'Affaire des réclamations britannique dans la zone espagnole du Maroc dit que «La responsabilité du protecteur... découle... du fait que seul le protecteur représente le territoire protégé dans ses rapports internationaux» et que le protecteur répond «aux lieux et place du protégé». (Recueil des sentences arbitrales, 1949. Publication des Nations Unies. Vol. II. p. 648.)

⁴² La rapport de 1979 de la Commission de Droit International partage cette opinion (Annuaire 1979. Vol. II. 2^e partie p. 106.).

⁴³ Voir Pays de la Terre (en hongrois) 1982. pp. 135-136. Du protectorat voir L. Cavaré: op. cit. pp. 548-558.

*porte quel titre sur le territoire administré par lui.*⁴⁴ En ce cas, naturellement, il ne s'agit plus de responsabilité indirecte, puisque ni la colonie ni le territoire sous tutelle ne sont Etats et, en conséquence, ils ne sont pas sujets de droit. Etant donné que ces autorités sont les organes du pouvoir administratif, la responsabilité des actes de celles-ci agissant sur ces territoires est une responsabilité directe.

Par contre, on peut parler d'une véritable responsabilité indirecte si l'administration d'un territoire est passée, par la suite d'occupation de guerre provisoirement au pouvoir d'un Etat étranger. En ce cas, c'est à l'Etat occupant qu'il faut attribuer les actes illicites des organes administratifs restés, en fonction et nommés par l'Etat original.

C'est ce qui est survenu en Hongrie après le 19 mars 1944 quand les pays a été occupé par les troupes du «Reich». Pendant l'occupation allemande, les autorités hongroises aussi continuaient à fonctionner, par contre, leur indépendance n'a été que formelle, puisque Edmund Veessenmayer a été nommé par Hitler avant tout *agent plénipotentiaire du Reich allemand* et seulement en second lieu ministre de Budapest qui, en vertu de diplôme de nomination «porte parallèlement le titre de ministre» et qui «est responsable de toutes les suites politiques en Hongrie». De plus, c'est lui qui doit assurer «... que le pays soit administré, en tous les domaines, sous sa direction, par le nouveau gouvernement hongrois tant qu'il y aura des troupes allemandes en Hongrie»⁴⁵ Veessenmayer avait été — comme le Tribunal Militaire à Nuremberg a constaté «le vrai souverain en Hongrie» et ainsi — comme Géza Herczegh a fort bien remarqué les criminels de guerre hongrois avaient commis leurs crimes dans le service d'un Etat étranger comme agents de celui-là, en conséquence, c'est l'Allemagne nazie qui est responsable de leurs faits.⁴⁶ D'après le projet de la Commission de Droit International, en cas d'occupation, la responsabilité se fonde sur la dépendance ou la contrainte créées par le fait de l'occupation,⁴⁷ Si, pourtant, la violation de droit

⁴⁴ Ce principe est exprimé dans le projet de 1961 de la Harvard Law School lequel, pour être complet, en faisant allusion aussi au protectorat, essaie de définir la notion de l'organe d'Etat. Le point 1 de l'article 17 dit: «The terms 'organ of a State agency of a State' 'official a State' and employee of a State', as used in this Convention include any organ agency, official or employees, as the case may be, of:

- a) the central government of a State;
- b) in the case of a federal State, the government of any state, province or other component political unit of such federal State;
- c) the government of any protectorat, colony, dependency or other territory of a State for the international relations of which that State is responsible or the government of any trust territory or territory under mandate for which a State acts as the administering authority; or
- d) the government of any political subdivision of any of the foregoing.» (Yearbook of the International Law Commission. 1964. vol. II. p. 146.)

⁴⁵ Voir le document de nomination: La Hongrie et la deuxième guerre mondiale. Documents diplomatiques secrets aux antécédents et à l'histoire de la guerre (en hongrois) Bp. 1966. pp. 430-431. Le texte allemand se trouve: Trails of War Criminales before Nuremberg Military Tribunals, Nuremberg 1946—49. Vol. XIII. 336-337. NG—2947.

⁴⁶ Géza Herczegh: Einige Fragen des Völkerrechts hinsichtlich der Entschädigung der Verfolgten des Nazismus in Ungarn, Acta Juridica Academiae Scientiarum Hungariae. Tomus 9. 1967. p. 314.

⁴⁷ Le point 2 de l'article 28 du projet dit: «Le fait internationalement illicite commis par un Etat en conséquence de la contrainte exercée par un Etat pour

n'est pas en rapport avec le fait de l'occupation, c'est-à-dire si les autorités du pays occupé agissent à leur propre initiative, sans être contraints de l'occupant, la responsabilité ne passe pas sur la tête du pouvoir occupant. Ce principe a été accepté, en 1951 dans la sentence arbitrale de la Commission de Conciliation franco-italienne⁴⁸ ce qui prouve que la responsabilité de l'Etat occupé ne disparaît pas entièrement en raison du contrôle exercé sur lui.

V.

En dehors de la dépendance protégée ou fédérative ou bien de l'occupation de guerre, on rencontre une autre possibilité virtuelle de la responsabilité indirecte dans le cas où l'Etat assume la responsabilité des actes des organes qui, originairement, sont les organes d'un Etat étranger ou bien d'une organisation internationale, mais mis par cet Etat ou cette organisation à la disposition de l'Etat qui assume la responsabilité. Ici donc, il ne s'agit pas d'une dépendance forcée, mais d'une mise à la disposition volontaire qui s'effectue entre deux Etats de droits égaux quand p.ex. un Etat met à la disposition de son allié une force armée. Pourtant, les principes à l'égard du rejet de la responsabilité ne sont point unanimes. *L'Etat envoyant la force armée n'est responsable des actes de ses soldats qu'à condition d'avoir gardé le commandement sur eux.*⁴⁹ Au contraire, si sa force armée a été soumise à un commandement étranger, la responsabilité se transmet à cet Etat étranger. Au moins, on peut le présumer de plusieurs cas litigieux comme p.ex. quand les troupes britanniques avaient requis l'hôtel d'un citoyen anglais à Chypre depuis décembre 1963 jusqu'en mai 1964, la Grande-Bretagne a refusé la réparation du préjudice en disant qu'elle avait mis les forces armées causant le dommage à la disposition de Chypre, qu'il fallait les prendre pour des organes de Chypre et que c'était donc Chypre qui devait en assumer la responsabilité. Cependant, la Chambre des Pairs a pris le parti suivant: les troupes britanniques se trouvaient sous commandement britannique et Chypre n'exerçait aucun contrôle sur elles, il ne leur donnait pas d'ordres, il n'en est donc pas responsable.⁵⁰ Dans un autre cas où Salvador a mis une force armée à la disposition du Honduras et les soldats de cette force, sous la direction d'un général de Honduras ont causé du dommage à des citoyens étrangers, le gouvernement de Salvador a décliné la responsabilité. Pour souligner sa décision, il affirmait que même si le général n'avait pas été citoyen de Honduras, la responsabilité n'incomberait pas à Salvador étant donné que la responsabilité incombait au gouvernement dont les ordres les forces armées avaient suivis.⁵¹

provoquer la perpétration de ce fait engage la responsabilité internationale de cet autre Etat». (Voir Annuaire 1979. Vol. II. Deux, partie p. 103.)

⁴⁸ En 1944, en Sicile occupée par les troupes anglo-américaines, les autorités italiennes ont requis les biens des citoyens français et, comme on ne pouvait pas prouver que la réquisition avait été faite à la demande ou sous la pression des occupants, la Commission a accepté la requête de la France. (Nations Unies Recueil des sentences arbitrales, 1964. Vol. XIII. p. 161.)

⁴⁹ Vö. J. P. Ritter: La protection diplomatique à l'égard d'une organisation internationale. Annuaire Français de Droit International, 1962. Paris, 1963. p. 455.

⁵⁰ Annuaire de la Commission 1971. vol. II. 1^{re} partie pp. 286-287.

⁵¹ Ibid. p. 285.

Dans les cas mentionnés ci-dessus, celui qui agissait directement aussi bien que celui qui assumait la responsabilité, était un Etat. En outre, la responsabilité indirecte peut se constituer aussi dans la relation d'un Etat et d'une organisation internationale en considération que les organisations internationales *peuvent être sujets de droit et avoir de la capacité d'agir*, comme il a été constaté en 1949, dans un avis consultatif, par la Cour Internationale à l'égard de l'ONU.⁵² Bien qu'une organisation internationale puisse emprunter un organe d'Etat,⁵³ pourtant la transmission de la responsabilité n'a pas nécessairement lieu, comme le prouve la guerre de Corée qui a relevé de sérieux problèmes politiques et juridiques aussi à l'égard de l'engagement de la responsabilité. Les forces armées attaquant la République Démocratique de Corée luttaient sous le drapeau de l'ONU mais sous le commandement des Etats-Unis et plus de 90 % des soldats appartenaient aux forces armées des Etats-Unis, en plus, ayant reçu les ordres aussi du gouvernement des Etats-Unis, ils ne dépendaient pas en effet de l'organe au nom duquel ils agissaient.⁵⁴ Les cadres bien limités de cet article ne permettent pas l'examen détaillé de ce problème intéressant. Pour le moment, je me borne à constater que ce n'est jamais l'ONU, mais c'est toujours les Etats-Unis qui assumait la responsabilité des actes de cette «force armée de l'ONU».⁵⁵ d'où il suit que, dans le cas où un Etat se sert d'une force armée étrangère, *la responsabilité des actes illicites de la force armée incombe toujours au sujet de droit dont les ordres et les prescriptions étaient suivis de ces forces dans leurs actions*. Ce principe a sa preuve aussi dans l'exemple des forces armées envoyées par l'ONU au Congo. Comme un compte-rendu fait par le Secrétaire Général pour le Conseil de Sécurité, au sujet de la force armée de l'ONU au Congo, constate: bien que ce soit le gouvernement du Congo qui ait demandé la force armée et qu'elle stationne dans le pays avec l'approbation du gouvernement, dans l'intérêt et pour faire valoir les objectifs de celui-ci, c'est à l'ONU que revient de droit de commander ces troupes, non pas au gouvernement local.⁵⁶ En conséquence, la responsabilité des actes des troupes a été assumée par l'ONU.⁵⁷ En même temps, en mettant

⁵² «De l'avis de la Cour, l'Organisation était, destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits- et elle l'a fait — qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur plan international» ... En conséquence, la Cour arrive à la conclusion que l'Organisation est une personne internationale.» (Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif; C. I. J. Recueil, 1949. p. 179.)

⁵³ C'est dans ce sens que le projet de la Commission de Droit International réglemente ce problème. L'article 9 dit: «Est de même considéré comme un fait de l'Etat d'après le droit international le comportement d'une organe qui a été mis à sa disposition par un autre Etat ou par une organisation internationale, pour autant que cet organe ait agi dans l'exercice de prérogatives de la puissance publique de l'Etat à la disposition duquel il se trouve.» (Annuaire, 1979. Vol. II. Deuxième partie p. 101.)

⁵⁴ C'est cette opinion que développe R. Ago dans son troisième rapport. (Annuaire, 1971. Vol. II. 1^{ère} partie, p. 287.)

⁵⁵ P. ex. quand les forces aériennes des Etats-Unis avaient bombardé un aéroport sur le territoire soviétique, Austin, le représentant des Etats-Unis à l'ONU a exprimé son regret au sujet de la violation du territoire de l'Union Soviétique et a promis la punition des pilotes et le paiement des dommages-intérêts. (Cf. Annuaire, 1971. Vol. II. 1^{ère} partie, p. 288.)

⁵⁶ Vö. A. di Blase: Sulla responsabilità internazionale per attività dell'UNO. Rivista di Diritto Internazionale, 1974. Vol. LVII. 2. p. 269..

⁵⁷ Ainsi, en vertu de l'accord conclu en 1965 entre l'ONU et le Royaume Belge, l'ONU s'est obligée à payer 1.500.000 dollars de dommages-intérêts pour

leur force armée à la disposition de l'ONU, en les «prétant» les Etats n'assumaient aucune responsabilité des actes de leurs troupes, parce qu' par le fait même de les avoir mises à la disposition de l'ONU, ils avaient perdu le droit de leur donner des ordres et de les surveiller, de ce fait, les membres de la force armée étaient considérés comme appartenant au personnel de l'organisation mondiale.⁵⁸ Dans ce cas de la responsabilité indirecte, au lieu de l'Etat, c'est une organisation universelle qui assumait la responsabilité. Au contraire, en principe, il peut arriver qu'un Etat assume la responsabilité des actes d'une organisation internationale. Ainsi p.ex. c'est le lanceur (Etat ou organisation internationale) qui assume la responsabilité des dommages causés au cours des recherches spatiales et si l'organisation internationale ne pas en six mois les dommages-intérêts, l'Etat violé peut se réclamer de la responsabilité des Etats-membres de la convention sur la responsabilité spatiale.⁵⁹ Cependant, en ce cas-là, il ne s'agit pas d'une responsabilité indirecte, mais d'une *responsabilité solidaire* par laquelle les Etats-membres se portent quasi garants des dommages causés par l'organisation internationale s'occupant de recherches spatiales.⁶⁰

réparer les dommages causés par l'activité des forces armées de l'ONU. (Cf. K. Ginther: Die völkerrechtliche Verantwortlichkeit internationaler Organisationen gegenüber Drittstaaten. Wien—New York, 1969. p. 167.)

⁵⁸ Voir le règlement de la Force: «Bien qu'ils continuent de faire partie des forces armées de leurs pays, les membres de la Force constituent, pendant la durée de leur service dans la Force, un personnel international placé sous l'autorité des Nations Unies et soumis aux ordres que le Commandant leur donne par la voie hiérarchique. Les fonctions de la Force sont exclusivement internationales et les membres de la Force doivent s'en acquitter, et régler leur conduite, en n'ayant en vue que les intérêts des Nations Unies.» (A. di Blase: op. cit 262. p.)

⁵⁹ Voir en ce sujet mon étude: Haftung für die mit einer erhöhten Gefahr verbundene Tätigkeit im Völkerrecht. Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae Acta Juridica et Politica Tomus XXVI. Fasc. 4. Szeged, 1979. p. 33 et suiv.

⁶⁰ De la responsabilité connexe à la recherche spatiale des organisations internationales, voir Bin Cheng: International liability for damage caused by space objects. In: Manual on Space Law. Vol. I. New York—Alphen aan Rijn p. 103 et suiv.; C. Gutierrez Espada: La responsabilidad internacional por daños en el derrecho de espacio. Murcia, 1979. p. 255.; 267.; J. Pfeifer: International Liability for Damage Caused by Space Objects, Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht. 1981. pp. 252-257.

IGNÁC PAPP

Lenin and the Socialist Public Administration

The aim of this paper is to outline Lenin's major ideas connected with the socialist public administration, in order to compare these with the main traits of the main present-day consideration concerning bureaucracy and socialist democracy and to call the attention to identities and differences. The writing of the paper is in connection with the elaboration of a part-subject of the Government-level subject about the "Development of public administration".

I.

One part of the administrative organization was taken over from the czar and the bourgeoisie by the socialist revolution in Russia. Lenin emphasized, just therefore, that the work of building the State should be aimed at making better the apparatus of public administration, at developing the socialist order of the administration. From this point of view, he considered as particularly important to ensure the appropriate personnel, employees, in public administration. He expounded, in connection with the administrative activity, that legality should be kept with the utmost rigour in the course of implementing the administrative activity. Just therefore, the official person is obliged to report in writing the violation of the legal framework, necessitated by extraordinary conditions, to the hierarchial organs on higher level. As well as, it is obligatory, to take down minutes about conflicts, frictions, disagreements, misunderstandings or controversies resp. if any of nationals makes a grievance of measures, delays etc. of official persons, and to hand this over to the party to the case, as well¹. At the end of 1918, Lenin also required to establish exactly the individual responsibility of employees working in the administrative organs (in the corporate organs, departments) for the tasks falling within a fixed competence, for the implementation of these, insisting upon the division of tasks (works) and responsibility. Without this, it is namely impossible, to supervise the implementation of central and local measures (rules of law) in this way, just as to select people

¹ Lenin: Complete Works. Budapest, 1973, vol. 37, pp. 122-3. Cf. Lajos Lőrincz: A közigazgatás kapcsolata a gazdasággal és a politikával (Connection of public administration with economy and policy). Budapest, 1981, pp. 49-50, 62.

to administrative offices and functions. Lenin regarded, further on, as particularly important to know the departments (sections), offices, subdivisions (subdivisions), the number of employees, the degree of management (number of documents, correspondence etc.), resp. the essence of their work. He thrust into prominence uniting, amalgamating, co-ordinating, merging the administrative divisions for the sake of economy of labour power — on central and local levels (area, town, district) equally.²

In 1919 and 1920, he again raised the idea of adopting individual responsibility in order to ensure the implementation of the rules of law. He called the attention to, that the corporate organs cannot be so-called "assemblies of wiseacres." It is important, therefore, to decrease the number of their members, to ensure that their members be informed, as well as the debates should be conducted fast. Exact suggestions are needed, identifying individual responsibility concerning administrators and managers. He supported the participation, co-operation of workmen and peasants — raising their cultural level — in public administration, e.g. through trade unions, so-called supervising groups. He also considered as important to draw into the work old administrative specialists until learning the administrative work. He pointed out, too, that initially bourgeoisie, as well, took over from the feudal classes the employees who knew technique.

In connection with that trained office-bearers took their places in the administration, he calls the opinion to the ways of mastering the bureaucratic excesses. To this is necessary in his opinion that all the members of the representative state organs should absolutely be drawn into implementing a definite administrative work. And the administrative work, performed by them, should be alternated in the way that it gradually includes every branch of administration³. He referred to, as well, that the high payment of specialists for their knowledge and from the concrete practical point of view, as well, it is necessary to select the heads of corporate organs, which is fundamental from the point of view of implementing the political direction.

In 1921, he unmistakably cleared that the appointment is generally important in public administration, and in case of the most important appointments in the State, the leading Party should also participate. He considered, further on, as highly important to accept the absolutely important challenge against the bureaucratic excesses, deformities, i.e. against the bureaucracy in pejorative sense. He similarly regarded as necessary as a means of the struggle against bureaucracy, in this period, to increase the supervisory work, to promote the suitable workers, as well as to draw into the administrative work the non-party people, as well, resp. to widen the narrow managing circle, consisting of communists. It would be best — he wrote — to draw in the high numbers of honest non-party workers through trade unions. And even, the party organizations should also perform such an organization by establishing non-party conferences which would ensure official connections with non-party elements. In these conferences, the official accounts of every office-holder should be organized in order to give possibility to criticize the administrative organs. This is also a means to terminate alienation, where communists are separated with a wall from out-party people. Lenin considered as necessary — in connection with struggling against bureau-

² Lenin: Op. cit.: vol. 37, pp. 344-6, 347, 375.

³ Lenin: Op. cit.: vol. 38, (1974), p 416, vol. 40 (1974), pp. 201, 241, vol. 41, pp. 74, 348.

cratic excesses and protection — making also use of laws and the people's court if some cases occur that a worker has to go into office more than once and his affair is nevertheless not settled. He demanded just therefore that courts pay more attention to the judicial prosecution of the bureaucratic "red-tapism", in order to increase responsibility.⁴

In the course of passing over to the tax in kind, he emphasized that public administration should entirely be subordinated to policy. That is to say, the administrative employees, organization, activity should exist for the aims of policy, for rendering a service to it, for revising the relation between classes and correcting it, and not just the other way round. The elements of policy are, namely, the following: the relation of proletariat to the peasants and to the masses of proletariat, as well as the relation of proletariat resp. peasants to bourgeoisie. The political interests of peasantry should be taken into consideration in the course of solving the conflicting interests between the proletariat and peasantry. Lenin took a stand against the attempt of officials, too, with which they may try to form a "counter-public-opinion" against the new policy. He considered as a fundamental task of administrative institutions, to display a wide range of activities in order to embetter the peasant farms in every respect, to develop industry, co-ordinate the different works, with local initiatives and that the administrative employees should elucidate — with political explanations — the policy, expressing the passing over to the tax in kind.⁵ He took also a stand against the "fireless rumours in the air" the "scanadal-mongers" resp. telling anecdotes, presenting within the administrative organs and claiming to call the individuals like these to account if these do not lay a complaint at an official institution. He emphasized that the personal petition to persons of influence, the "living connection" with them is useful because it shortens the transaction of affairs and the unavoidable protection connected with it.⁶

He deemed it important, too, to organize reporting in public administration and called the attention to the importance of propaganda (political informative work). But he advised a struggle against a practice wishing to solve any task with a word of command. He considered as important in the administrative work, as well, the scientific analysis of data, to come to right conclusion, and outlined his point of view that the backward, negligent resp. incompetent managers should be brought to trial.

Investigating into trade unions — in which the broad layers of non-party workmen should be united — he expounded their tasks in connection with public administration. These are: the protection of the class interests and of the interests of working masses; the struggle against the bureaucratic excesses, blunders and frailties of the State and the protection of experts. as of a separate social layer, and not of a given institution; participation in constructing the (administrative) State organs by nominating candidates; participation with consultative right in the different instances of administrative organs; participation in choosing managers and teaching them to make managing work; participation in the work of planning organs; participation in elaborating the wage-system of workers and in ensuring workshop discipline. But trade union — he emphasized — can only perform its above tasks if the workers of the apparatus live among working masses and know

⁴ Lenin: Op. cit.: vol. 44 (1975), pp. 168-9, 324.

⁵ Lenin: Op. cit.: vol. 44, pp. 154-173.

⁶ Lenin: Op. cit.: vol. 44, p. 265.

their life in detail; who can establish, in any moment and question, the needs of masses and the fact, under the effect of what kind of influences, petty bourgeois effects they are; who, with their human behaviour, could gain the unlimited confidence of masses. Trade union is, namely, a power transmission device between the Party and masses, ensuring that the Party does not dash forward with its policy. He pointed at, too, that the tasks of trade union are contradictory, owing to the joint application of convincing and force, the protection of the worker and the policy of the strong hand, as well as to the fact that although he should know to accomodate himself to masses but he cannot shut his eyes to their prejudices, backwardness. Just therefore, he considered the party as necessary, in order to solve disagreements.⁷

In 1922, Lenin called attention to the increased supervision of implementing the decisions. He established, namely, that it is not enough to write orders. The living work gets downed with in a sea of paper. Implementation should be prudential, its permanent, meritorious supervision is a control of what in the practice happens. Lenin disapproved of that the corporate administrative organs are overburdened with petty things of no importance and directed the attention to determining the individual responsibility. He also took a strong stand against refusing to accept responsibility. He again raised the role of legal courts in the struggle against bureaucratism and expressed that every official of the People's Commissariat of Justice should be appreciated from the point of view, how he struggled against the bureaucratic excesses "red-tapism". And he required to close every supervision with a detailed written decision.

He intervened against the continuous sitting, the exaggerated committee meetings, the proliferation of committees. He demanded to collect the important practical experiences and to analyse these, resp. to give preference to the public administrative employees who are skilled in implementation and supervision and can give advices to the organization of work. He considered as important to delimit administrative functions from those of the party in order that the "two wheels" should go round together.

He referred also to that the public administrative affairs should be touched in a civilized way, i.e. well-considered, after making preparations. And the experts working in public administration should be well-versed in avoiding petty conflicts.

He expends a meticulous care on the work of deputies, as well, mainly in the central organs of administration. He saw the main task of deputies in supervising the actual implementation of laws, orders, in decreasing the number of persons becoming members of a permanent staff (terminating the departments), in arranging and simplifying the transaction of affairs, as well as in the struggle against bureaucratism and "red-tapism". Then he specified their main tasks. They should take care of that the administrative questions in other institutions are investigated only with their knowledge and participation. The corporate organs should be released from the administration of petty questions and these are to be solved by the direct decision of deputies. Care should also be taken to that the task of the administrative functionaries be established exactly and individually. They should become acquainted with the administrative functionaries working on different

⁷ Lenin: Op. cit.: vol. 44, pp. 332-340, 355.

hierarchical levels, they should follow with attention the payment and remuneration of these. They should organize model sections from the point of view of elaborating the norms concerning the staff and working methods. For this, American and German literature should be published. They should take care of the distribution of communists in the administration. They should take a stand against the dumping in reports and it is necessary that deputies should be released from the participation in various committees, in so far as it is possible, they should take measures against the pullulation of committees but they should urge the creation of a committee if it is necessary. Deputies should impose the administrative and disciplinary punishments in case of bureaucratic, "red-taping", slipshod work. If there are two deputies, these should inform each other about their dispositions and, if necessary, they should hold consultations but the differences between them will be decided by the superior. It is important, to divide the work rightly between them: who should do, where and what. Lenin attributed a great importance to working hours and the programme of work, particularly on the highest level of administration. At the same time, he required to take into consideration the advantageous sides of Taylor's system in the administrative work.⁸

He established, as well, that taking over a part of the old administrative apparatus led to the swelling of functionaries. Particularly on the lower level, there were many hundred thousands of old officials who worked consciously or unconsciously against the new order, sinking the living cases, drown in the paper sea of the mass of documents. They should fight against the "official cliquism", too, by decreasing the apparatus. 1/6 of the apparatus should be left — he wrote — as well as the half part of the old wage-fund, and the payment of officials should be raised to threefold.⁹

In connection with the double subordination, he calls the attention to that this takes place in administration because we have to take into consideration the different characteristics of the single areas. If there were namely not seen any local differences, then we would impede the local functionaries in taking them into consideration reasonably.

Lenin, in his last papers (1922-1923), deemed important, from the point of view of administrative work, the many-more expertness, needed for public administration, the acquirement of this, learning the connection of the of view of administrative work, the many more expertness, needed for learning activity with the official functioning. He took a stand on that the employees, working in the administration in a leading post, should pass an examination on administrative knowledge, the theory of public administration, the basic knowledge of management, the knowledge of the administrative bases of state structure. In connection with this, he proposed to have a hand-book written on the organization of public administrative work.

Moreover, he emphasized that the combination of the different characters, types and personal features (e.g. firmness, persistency in accomplishing the affairs, and even jocularity, inventive power etc.) in the administration and also in the state and party institutions, are needed in the interest of the good functioning of organizations.

The persons needed in the administrative organization — and particularly at the head of it — are, therefore, those who are theoretically eru-

⁸ Lenin: Op. cit.: vol. 45, pp. 115, 123, 151-8, 327.

⁹ Lenin: Op. cit.: vol. 45, pp. 181, 197, 252, 291.

dite and are capable of rallying people round themselves, resp. of supervising the work of others.

On the other hand, there are also some persons necessary in the public administrative organization, particularly as auxiliary employees, having particular administrative attitude.

The above two attributes are hardly joined in the same person and these will not even be needed — he wrote. And even earlier, he called the attention to that the strong sides of individuality should prevail so much that its weak sides weaken. He referred to, as well, that we should endeavour to unite the different properties, faculties. He did not consider as desirable to form the administrative organs from only people of state-official type. In his opinion, it is also necessary to give employment in these organs to people, as well, who know how to deal with people, that is to say, who are of agitpropist type.¹⁰

II.

Lenin's ideas, mentioned above in relation to public administration, agree with the opinions of other thinkers, too, including newer thoughts, as well, and even with the actual relations today.

(1) Lenin recognized the necessity of the existence of the administrative organization, with the present-day terminology a formalized bureaucratic organization, as one of the kinds of social groups in the socialist society, as well, anything better of which could so far not be created. And he revealed, as well, the main characteristics of that, as outlined above. These are: that it is built up hierarchically; that fixed competences are to be found in it; that its organization and activity is regulated, mainly by rules of law; that professional training is necessary to perform the public administrative activity;¹¹ that the experts, working in public administration, are generally appointed; that the expert, working in public administration, gets a payment for his activity. This knowledge is partly connected with the knowledge of

¹⁰ Lenin: Op. cit.: vol. 45, pp. 343-352. Lajos Lőrincz: Op. cit. pp.86-7.

¹¹ Martin Krygier takes in his paper "Weber, Lenin and the reality of socialism" a great care over Lenin's idea, formed after the revolution, in connection with the importance of the role of experts. He reveals the effect of Saint-Simon's technocratic opinion on the conception of Lenin and establishes that it fulfilled the theory of the practical building up of State that Lenin then took sides on forming such a policy which comes into being with the aid of technical competency and economic reorganization... "Lenin tried, with other words, ... to form an impersonal and efficient bureaucracy"... In this connection — according to M. Krygier — Moshe Lewin rightly establishes that "Lenin, who has always been regarded as an orthodox Marxist, used beyond all question the Marxist method in approaching the essence of society and sees the internal situation in the concept of class, raising the problems of government mainly from the point of view of the highest governing of the élite in broadest sense" (Moshe Lewin: Lenin's last struggle. London, 1973. p. 120, in: Bureaucracy. The Career of a concept. Ed. by Kamenka and Martin Krygier. Ed. Arnold. London, 1979, pp. 80, 86-7). In our opinion, the role of expertness, of experts has become necessary because the organization of production and consumption. This became fundamentally important in the course of the socialist construction in the public administrative organs of the socialist State, as well (Cf.: György Antalffy and Ignác Papp: A politikai és jogi tanok története (A history of the political and legal theories). Budapest, 1974. p. 343.

Marx's critical thoughts concerning the bureaucratic organization of classical capitalism, partly with the knowledge of the historical reality of the given period, particularly that of the public administration of socialism.

Lenini did also see that in the public administrative organization non-formalized structures take place, as well (thus e.g. gossip, as a not formalized structure), having an influence on the functioning of administrative organs.

The features of the administrative organization, as a bureaucratic one, were summarized by Max Weber in the following: the official affairs are conducted continuously; the administration of affairs takes place on the basis of elaborated norms and principles, determining the obligations of each of the officials, connected with his position, the scope of his activities, as well as the coercive measures at his disposal; the power of each of the officials is only a part of the whole official hierarchy and, compared with that, it is only of percentile character; the official has not his power owing to his individual qualities but as a consequence of his position in the hierarchy; the means of exercising the power are in the property of the organization and not in the private ownership of the single officials; therefore, the official is obliged to render an account of the way of using the means of which he disposes in the interest of the power exercised by him; the position and office do not belong to the private ownership of those serving as officials; it is, therefore not possible to sell, present, bequeath these; the whole process of functioning of the bureaucratic organization is built up on the traffic of documents. And the characteristic traits of the officials functioning in the bureaucratic organization, are as follows: they are free in their person and are appointed into given position; they exercise the power on the basis of impersonal rules, their loyalty applies to performing their official duties conscientiously; they are appointed into their position on the basis of their qualifications; the given position is fulfilled as a full-time and not a part-time employment; they obtain a constant payment, the prospects of their official career are guaranteed by impersonal laws.¹²

The role, importance of the non-formalized structure of the bureaucratic organization was only later demonstrated in the non-Marxist literature.

It is, at any rate, to be taken into consideration that in the bureaucratic public administrative organization, built up according to the above characteristics, the administrative activity is realized by the conduct of the official persons. This, however, means that the official persons follow, apart from the official aims, their own purposes, as well (although, their behaviour is influenced by the organizational aim, too, in the interest of which the organization was created). Anyway, the officials endeavour to form the ad-

¹² J.J. Wiatr: *A politikai viszonyok szociológiája* (Sociology of political relations). Budapest, 1980. pp. 89-90. (Cf.: Lajos Lőrincz Op. cit., pp. 139-149) expounds that Weber considered the predictable-regulation (administration according to calculable rules) as the essence of the organization, with educated functionaries and without regard to the person. Weber, in addition to the peculiarities of the public bureaucracy, standing near to him, wanted to give an answer to the question, too, what kind of factors had promoted the development of the organization (e.g. money, economy, the quantitative growth of tasks, the concentration of the means of management and, decisively, the technical superiority (e.g. speed, continuity, unambiguity etc.) concerning every other form. And in the question: which social changes are the result of the increase in bureaucracy (it becomes, e.g., a hardly breakable formation, publicity is excluded and counterbalanced by democratization only seemingly, etc.).

ministrative organizational activity, as well. These conditions and the standing change on the level of professional knowledge, the element of power, the different faculties of experts, working there, the quality of those holding a leading post, and the difficulty of accommodation of the changing social environment: restrict the rational functioning of the public administrative — bureaucratic — organization. The administrative organization does, therefore, not function with machine-like precision, as well as — in contradiction with Weber — the functioning of a bureaucratic organization is not precise, either. The fundamental principles (characteristics) break, the internal communication is defective, becoming stiff against the environment of public administration. It cannot correct its failures alone. A correction is only to be imagined from above, and even the foresight of the consequence of the decision is often erroneous.

The Hungarian socialist administrative organization is also a formalized bureaucratic organization; the above outlined features are characteristic of that, as well. This administrative bureaucratic organization was built up in the first period of its development strongly centralized, in exaggerated and in a complicated way; it became stiff and conflicted with the innovating endeavours. In connection with it, the standpoint prevailed that it automatically represents the social interests and, therefore, the various part-interests could not even rise to the surface through the canals of democracy. The operative intervention of this public administration was, in several cases, superfluous and the supervision above the society was less effective.¹³ The strong centralization of the Hungarian public administration has lessened from 1953 and, from 1960, it has become gradually decentralized. The aim was to create more centre of decision and grow the interestedness in regional and settlement structures. This public administration has, however, increased in staff, in technicality, and in efficiency. But its confusion has increased, as well. It was shown out, too, that public administration is not always suitable to achieve the published aims.

(2) Lenin recognized, as well, that from the characteristics of the method organizing public administration, as a formalized bureaucratic organization, or from the missing of only formal existence of such a feature (e.g. from the lack of special knowledge), negative, i.e. — with his words — bureaucratic excesses originate. There belongs here, particularly, as he often mentioned, the ensurance of the individual responsibility for a decision (resp. the disappearance of this), which is also an important precondition of the selection of employees, apart from the faculty to ensure the political

¹³ György Szoboszlai: *Közigazgatás és társadalmi környezet* (Public administration and social environment). Politikatudományi tanulmányok (Political monographs). Budapest, 1982, pp. 208-216. He emphasized, as well, that the development of the predominant administration was in rapport with that in this country, was realized in a less developed society and was necessitated by the socialization of the means of production (Op. cit., p. 215). Then he writes in the following way: the strongly centralized administrative organization covered with a network the whole sphere of society, it functioned politically under a close supervision. This latter made the administration unavoidably indifferent towards the real social needs. They thought that the mechanisms of harmonizing the interests are superfluous. They overemphasized the role of the rule of law, overestimated it, thinking that social behaviours can only be influenced with rules of law and have not taken into consideration the other means — not by the State — of regulation. They under-rated the social role of settlements, as well, and reduced the local self-governments, restricting their role only to supervising the realization of central decision.

line. There belong to here, also, the absurdities, distortions, protections, exaggerations, failures, frailties, as well as "red-tapism" resp. the circumstance that people should go more than once into the office in order to perform their affairs: drowning the living affairs in the paper sea, resp. sinking them into the mass of documents; the fact that the tasks are solved with imperative measures, resp. from the monopoly of power; as well as the attempts to impede the realization of tasks. We should emphasize Lenin's thesis that the co-operation of public administrative employees is particularly important in the political propaganda work.

The recent research — originating from the bureaucratic structure of organization, e.g. the method of organizing the public administration, — emphasizes the following negative phenomena: the stiff adherence to rules, i.e. conservatism that may get into contradiction with innovative endeavours; the preliminary ensurance ("covering") of the elements of decision e.g. with expert's opinions; the endeavour to survive even if the bureaucratic organization is not able or willing to recognize the reaction of social changes and is not ready to adapt its own structure and activity to the social changes though these have a significant influence on its behaviour (this may be connected with love of comfort, resp. with inner organizational interests, etc.). An objective source of the negative traits of the public administrative organization, as a bureaucratic organization, is not only the organization, built up in a peculiar way, but the economic, political and cultural environment, as well. For instance, in respect of investments, the stepped-up economic situation, the economy of want, the organizational multiplication — the fact that the organs, too, having originally belonged to the Movement, build up their organizations of administrative character; but the fact, as well, that they differently appreciate public administration in their consciousness, concerning following its own norms; it is criticized that they not always follow these or that they try to undermine these norms — depending on their interests.¹⁴

Investigating into the Hungarian public administrative organizations, we can similarly demonstrate that, even on a socialist ground, they are fraught with further bureaucratic dangers, originating from objective sources, though this administration can satisfy the needs on a high level. These bureaucratic dangers are as follows: that seen from outside, it is difficult to find our way among its hardly transparent, hardly cognizable organizations, first of all because of their professional character; the administration, owing to its personnel and financial dependance on the upper organs, may cut itself from the social realities, it is inclined to rigidity, to the conservation of the customary forms — what is confirmed by the monopolistic position of the organization, as well as by its key-position in the division of the extra-

¹⁴ Kálmán Kulcsár: A bürokratizmus társadalmi összefüggései (Social connections of bureaucratism) *Gazdaság, társadalom, jog* (Economy, society, law). Budapest, 1982, pp. 235-254. László Sziklai presents well — following György Lukács — the Stalin-conception of the subjective sources of bureaucracy. Cf.: *A történelem szelleme* (The spirit of history). Adalékok Lukács György politikai filozófiájához (Contribution to the political philosophy of György Lukács). In: *Világosság*, 1982, No. 10, p. 603 — Cf. also: R.K. Merton: *Társadalomelmélet és társadalmi struktúra* (A theory of society and social structure) Budapest, 1980. pp. 452-471, Ferenc Erdei: *Szakszerűség és demokrácia* (Technicality and democracy). Település-politika, közigazgatás, urbanizáció (Settling policy, public administration, urbanization). Budapest, 1977, pp. 491-499.

production (the public administration is, namely, not interested enough in improving its activity, making it more civilized and the individual is defenceless against it); it is too inclined to secrecy, because this is a means to exaggerate, overestimate the importance of the power of the organization, and the monopoly of information is a source of the exclusiveness of the organization; and publicity, as a value, is problematic in case of decisions concerning planning and distributing.¹⁵

(3) Lenin calls the attention — in connection with the public administrative organization, s a bureaucratic organization — to the necessity of evolving democracy, as well. His opinion was that democracy — in connection with the public administrative organization, as a bureaucratic organization — is important in order to overcome the bureaucratic excesses presenting themselves in the public administrative activity. He required the participation of workers and peasants in supervision, particularly through trade unions and through the mentioned control groups and the creation of party conferences. He considered important, as well, to draw the members of the representative organs into the administrative work, gradually, into every branch of that. He raised the question that the dilatory officials should be brought before the tribunal of public opinion. He regarded trade unions as a particularly important organization in the struggle against the bureaucratic excesses, fault frailties of administration. He emphasized, therefore, that, in addition to the supervisory work, they should take part, e.g., at the different instances of public administrative organs, with consultative right. And also in elaborating the wage-system, ensuring workshop discipline and protecting the interest of those, working in public administration. Lenin emphasized that though the work of trade union is contradictory but it can ensure the expression of the demands of masses and an important task of deputies is to supervise democracy, to take steps against the bureaucratic excesses. Lenin's idea about drawing men of different types into public administration deserves the greatest attention.

The recent research works concerning democracy, socialist democracy emphasizes that socialist democracy demands the participation of nationals, is advertizing power, and also the democratic organizational forms, needed to this, giving possibility to make known the opinions and interests and make them impact. And the participation in power means the freedom of speech before decisions, proposal, participation in making the decisions, resp. the supervision of making decisions and implementing the decisions. It is a very essential element of socialist democracy, to ensure the social dependence of administrative organs in direct and indirect ways. The exercise of socialist

¹⁵ György Szoboszlai: Op. cit.: pp. 218-9. Our own empirical research work, performed in district Szeged in the end of 1976, is opposed to the first bureaucratic danger, to a certain extent (N = 621 heads). We have, namely obtained to the question: "Do you know the mechanism of the function of the local (council) administrative organs? the following answer: exactly 37 p.c., by and large 47.7 p.c., not 15.1 p.c. It is worth while to add to this that 32 p.c. of the sample was already the member of the local leading organ and 77.1 p.c. already had something to settle in the public administration. Cf.: Ignác Papp: A községi tanácsi közigazgatás a közvélemény funkcióinak tükrében (The administration of the council of the community in the mirror of the functions of public opinion: a manuscript), 1978, p. 9; M. Crozier: A bürokrácia jelensége (Phenomenon of bureaucracy). Budapest, 1981, pp. 297ff.

democracy connects, however, with socialist conviction, with the acceptance and support of the socialist system, political information and the existence of political opinion based on political experiences but being connected with the formation of a motivation system which animates people to take part therein.

It is important in our country, as well, to continue developing socialist democracy. There arose earlier the idea, to bring the tasks of public administration before social organs but this was not justified.¹⁶ It is more important to supervise the administration through political and elected central, regional, settlement, state representative as well as social organs, through these bringing to the surface the different interests, and canalizing these into the processes of administrative decisions, taking into consideration the levels of administration. It is important, in this way, to confirm socialist democracy, the activity in public life, participation, the right of consultation,¹⁷ generally the surpassing of the political culture of "subjects"¹⁸. The evolution of socialist democracy was broadened in our country in the past years by the admission of the difference in interests and the development and conciliation of these in the political system. This was in connection with the processes of rationalization and modernization, as well, though these do, not go unconditionally together. That is to say, democracy does not always function most rationally and rationalization can be realized in the framework of centralized directive effectively. Just therefore, the further development of socialist democracy should be ensured with a total and unambiguous reform policy, directed centrally by the party.¹⁹ It is moreover important to take also measures against formalism, the vacant runs of the organization, rendering more difficult the development of socialist democracy,²⁰ and the democratic political praxis, the political security of individuals and

¹⁶ Péter Schmidt: has expounded that socialization is not solved by rearranging the ranges of functions. And the system of the new direction of economy in this country queried the unrestricted, exaggerated entitlements of state administration, carrying the entitlement of an owner (cf.: *A szocialista demokrácia és a mai állam* (Socialist democracy and the present-day State) in: *Ügyészségi Értesítő*, 1981, p. 14). Péter Schmidt in an earlier study: *A proletárdiktatúra és a szocialista demokrácia* (Dictatorship of the proletariat and socialist democracy), in: *Tájékoztató*, 1978, No. 4, pp. 56-7, called the attention to that the strong level restriction of administration brings with itself the revival, extension of the bureaucratic phenomena, as well as that from the state character of ownership does not follow the unrestricted right of state organs to give directives. But it was just this right that incited the administrative organs to withdraw, and this way the cause of that the restriction of their sphere of action came into prominence.

¹⁷ György Szoboszlai: *Op. cit.*, p. 216; idem: *A szocialista állam, az érdekvépviselet és a társadalmi ellenőrzés* (The socialist State, the corporate system, and the social control), in: *Társadalomtudományi Közlemények*, 1980. Nos 3-4, pp. 416-421. Schmidt, P.: *Op.cit.* p. 15, where he emphasizes the role of territorial interest in connection with the functions of representative organs.

¹⁸ Péter Hanák: *Társadalom és politikai kultúra Magyarországon* (Society and the political culture in Hungary) (*Történelem és közgondolkodás*) (History and public thinking). Budapest, 1982. Ed.: Henrik Vass, p. 119.

¹⁹ Mihály Bihari: *A politikai mechanizmus és a demokrácia* (The political mechanism and democracy). *Válság és megújulás* (Crisis and renewal). Budapest, 1982. Ed.: Henrik Vass, pp. 276-294.

²⁰ György Badacsonyi: *Politikai kultúra és szocialista demokrácia* (Political culture and socialist democracy). In: *Társadalmi Szemle*, 1979, pp. 97-104.

communities, their freedom, political equality, e.g. the guarantee of the rights of the majority and minority,²¹ as well as the decentralization of decisions and the development of major discussions²² should also be guaranteed.

* * *

It is to be established, summarizing, that Lenin's fundamental ideas, connected with the socialist public administration are edifying at present, as well, and directing the socialist political praxis. This is a consequence of that Lenin's ideas were synchronous with the constructive opinions of those days concerning public administration and the recent conceptions made the thoughts, raised by him, even more unambiguous.

²¹ Mihály Bihari: *Op. cit.*, p. 290.

²² Wiatr J. J.: *Op. cit.*, pp. 280-282. Kálmán Kulcsár: *A politikai szociológia alapjai* (Bases of political sociology) Budapest, 1977, pp. 145-151, particularly concerning the factors exercising the activity of the members of council.

Die rechtliche Lage der Bergleute im römischen Recht im Spiegel der siebenbürgischen Wachstafeln

I.

Die drei, im Laufe des XIX. Jhdts in Alburnus maior (im historischen Ungarn Verespatak, jetzt Roşia Montană) in St. Simon-Grube, bzw. in anderen Goldgruben gefundenen Dienstverträge unter Arbeitgebern und freien Bergleuten enthaltenden Triptychen,¹ die zuerst von Th. Mommsen in 1873, bzw. vom ungarischen Gelehrten H. Finály in 1861 von der schwer lesbaren kursivlateinischen Schrift entziffert und deren endgültige Texte von K. Zangemeister, dem Gothaer Bibliothekar festgelegt wurden, bieten uns ein sehr

¹ In unseren Fällen sind die Triptychen Urkunden, die aus drei von Lindenbaum ausgeschnittenen, ausgehöhlten, in der Mitte mit schwarzem Wachs beschmierten und mit Leinschnüren zusammengeschnürten Holztafeln bestehen. Die zweite Seite der I. und die erste der II. Tafel enthält den Originaltext der Urkunde und die zweite Seite der II. und die erste der III. zeigt uns die Kopie jenes. Die Glaubwürdigkeit des äusseren Textes wurde im Sinne des Sc. Neronianum (61) durch den geschlossenen inneren Text bewahrt (PS 5. 26. 6.) und die Urkunde wurde mit den Siegeln und Namen der Zeugen und des einen oder anderen Vertragspartners versehen. Ihrer Rechtswirkung nach waren die siebenbürgischen Urkunden z.T. sog. *testationes*, nur mit Beweiskraft, z.T. sog. Chirographen, die geeignet waren eine Obligation selbst zu gründen. Die drei siebenbürgischen Triptychen, die die mit Bergleuten abgeschlossenen Dienstverträge enthielten, waren unseres Erachtens Chirographen, weil in diesen keine Stipulationen, die in der Form einer Stipulationsklausel zu sehen sind, existieren der anderen Stipulationsklauseln enthaltenden Urkunden gegenüber, die zweifellos *testationes* waren. Das Fehlen der Stipulationsklauseln in diesen Urkunden scheint darauf hinzuweisen, dass die Obligation hier schriftlich — also nach hellenistischem Muster — entstand. Hier handelt es sich also um ein Chirograph. — Die Rezensionen unseres Buches (A dáciai viaszostáblák szerződése = Die Verträge der Wachstafeln aus Dakien. Budapest, 1972. S. 168 ff.), wo wir diese These erörterten und begründeten, teilen unsere Ansicht in dieser Relation nicht. K. Visky (IURA XXIII [1972] S. 267.) hält unsere Auffassung nicht für ganz unmöglich, demgegenüber sind Gy. Diószdi (Labeo 25 [1979] 1. S. 87.) und R. Wittmann (Sz Rom. Abt. 98 [1981] S. 473.) der Meinung, dass es hier sich keineswegs um eine sog. Dispositiv- sondern um eine Beweisurkunde handelt. Wir sind aber den obigen Ansichten gegenüber der Meinung, die mit der Auffassung von R. Taubenschlag (Geschichte der Rezeption des römischen Privatrechts in Aegypten. Stud. Bonfante. I. Milano, 1930. S. 415 ff.) in vollem Einklang steht, d.h. die in das römische Reichsrecht rezipierten Chirographen im romanisierten Aegypten und auch im unter Römerherrschaft stehenden hellenistischen Orient geeignet waren, Mietverträge in sich selbst zu erschaffen. Dieser hellenistische Einfluss wird auch dadurch verwahrscheinlicht (also der Dispositivcharakter der Verträge IX—XI.), dass im Vertrag IX der Arbeitgeber Socratio Socratis, im X der Arbeiter Memmius der Sohn des Asklepios hellenistischer Herkunft zu den von Traian übersiedelten hellenistischen Volksgruppen gehört haben müssen.

anschauliches Bild über die rechtliche Lage der Bergleute des Goldbergwerkgebietes des römischen Dakiens im II. Jhdt, in den Sechzigerjahren.

Wollen wir die rechtliche Lage dieser Bergleute eingehender kennenlernen, so müssen wir die folgenden Fragen beantworten, bzw. die im Rahmen dieser Erörterung auftauchenden Probleme analysieren und, wenn möglich, beruhigend lösen. Diese Fragen sind die folgenden:

- a) Unter welchen sozialen Umständen lebten diese Bergleute?
- b) Wer war persönlich der Arbeitgeber und der Bergmann, d. h. wer waren die Subjekte des Dienstvertrages?
- c) Was war das Objekt des Vertrages, d.h. worin bestand die Leistungspflicht der Vertragspartner, in erster Reihe des Bergmannes?
- d) Wie wurde im Rahmen des Dienstvertrages die Verantwortlichkeit der Parteien und ihre Gefahrtragung geregelt?
- e) Wie wurde der Vertragsbruch in diesen Dienstverträgen sanktioniert?

II.

1. Was die erste Fragestellung angeht, wollen wir uns mit diesem Problemenkreis nicht zu eingehend beschäftigen, denn diese Frage wurde schon in zwei Artikeln vom polnischen Altertumswissenschaftler S. Mrozek² tiefgehend erörtert. Hier scheint es uns prinzipiell nur soviel festzulegen, dass die physische Arbeit der freien Menschen in Rom — mit der Ausnahme der Arbeit des "guten Landwirtes" — der allgemeinen Auffassung nach zu verachten war. Dieses gesellschaftliche Prinzip hat die Bewertung der physischen Arbeit immer determiniert.³ Und das ist selbstverständlich. Rom war Anfangs ein Bauernstaat, in dessen Rahmen der Hausvater, also die Säule der Bauerngesellschaft, der mit den freien und unfreien Mitgliedern der Hausgemeinschaft, deren Haupt er selbst — also der *pater familias* — war, das *heredium* (den sagenhaften Daten nach 2 iugera=5045 m²) persönlich bearbeitete. Deshalb wurde es von Cato maior festgelegt: "Wenn unsere Vorfahren jemanden als einen ordentlichen Menschen lobten, lobten sie ihn als einen tüchtigen Landwirt" (De agr. cult. pr. 2.). Und diese Auffassung

² S. Mrozek: 'Aspects sociaux et administratifs des mines d'or en Dacie. Acta Musei Apulensis. Apulum VII/1. 1968. — Die Arbeitsverhältnisse in den Goldbergwerken Daziens. Gesellschaft und Recht im griechisch-römischen Altertum (= GRA) II. Berlin, 1969.

³ F. M. De Robertis („Locatio operarum" e „status" del lavoratore SDHI 27 [1961] S. 31 ff.) betont, dass dem Meister die „*castigatio levis*" gegen das Lehrling gestattet wurde (D. 9. 2. 5. 3. — 19. 2. 13. 4.) und grösstenteils aus diesen Quellenstellen kommt er zur Schlussfolgerung (Lavoro e lavoratori nel mondo romano. Bari, 1963. S. 185 ff.), dass der Lohnarbeiter durch den Arbeitsvertrag eine Statusänderung erlitt, er fällt nämlich durch den Dienstvertrag unter die *potestas* des Arbeitgebers. Demgegenüber betont D. Nörr (Zur sozialen und rechtlichen Beurteilung der freien Arbeit in Rom. SZ 82 [1965] S. 100 ff.), dass sowohl die vom Dienstvertrag erschaffene tatsächliche, als auch die rechtliche Lage die Möglichkeit einer solchen Statusänderung unter dem *locator* und *conductor operarum* völlig ausschliesst. Als Beispiel werden eben die drei dazischen Wachstafeln von ihm angeführt. Unseres Erachtens scheint Nörr's Ansicht völlig stichhaltig zu sein, denn die eventuelle Disziplinargewalt des Arbeitgebers, die durch den Ausdruck „*se locasse*" begründet wurde, absorbiert die Möglichkeit der Klageerhebung — in der Relation der *actio locati-conducti* — keineswegs. — Viskys Ansicht nach (IURA XXIII [1972] S. 267.) scheint unsere Auffassung richtiger, als die von De Robertis.

wurde auch dann aufrechterhalten, als schon in Catos Alter die Villenwirtschaften, d. h. die mit Sklaven bearbeiteten grösseren Grundbesitze in Italien in Vordergrund traten. Die physische Arbeit der Freien stand aber übrigens ununterbrochen in Wettbewerb mit der Sklavenarbeit und durch diese Tatsache wurde auch die Bewertung der physischen Arbeit und in deren Rahmen auch die Bergarbeit der Freien, gesellschaftlich charakterisiert.

2. Die drei aus dem römischen Dakien stammenden Dienstverträge, die mit freien Bergleuten abgeschlossen waren, wurden am 23. Oktober 163 (CIL III. p. 948.) in Alburnus maior, am 20. Mai 164 (CIL III. p. 948.) in der Nähe dieses Bergdorfes, in Immenosum maius und infolge des fragmentarischen Textes für uns in einer unbekannten Zeit und Stelle, aller Wahrscheinlichkeit nach aber im Bereiche von Alburnus maior und auch in diesen Jahren (CIL III. p. 949.) entstanden. All diese drei Dienstverträge, die von Mommsen, dem Redaktor des Corpus Inscriptionum Latinarum, mit den Nummern IX. X. und XI. bezeichnet wurden, enthalten den folgenden Ausdruck:

"dixit (dixit; fatetur) se locasse et locavit operas suas".

Das bedeutet, dass der Bergmann "sich und seine Arbeit(skraft) vermietet hat". Der Ausdruck scheint uns einen Pleonasmus zu widerspiegeln. De Robertis ist der Meinung⁴, dass beide Ausdrücke („se locare“ und „locare operas suas“) von derselben Bedeutung sind, vom Gesichtspunkt der historischen Entwicklung ist es aber ein Unterschied unter beiden Ausdrücken zu machen. Die Lösung der Frage ist unseres Erachtens auch in dieser These zu suchen. Der Ausdruck „se locare“ bedeutete immer eine „Selbstvermietung“, d.h. der Freie hat sich selbst und damit seine, von seiner Person untrennbare Arbeitskraft dem Arbeitgeber vermietet. Der Sklave war unfähig sich selbst zu vermieten. Dieser Akt konnte nur unter dem Arbeitgeber und dem Sklaveneigentümer stattfinden. Als die Freien in Rom eine physische Arbeit zu übernehmen angefangen haben, wurde es unter dem Einfluss des Ausdruckes des oben erwähnten Aktes (der Sklaveneigentümer „locasse“ seinen Sklaven) in der Form: „se locasse“ konzipiert. Die Vermietung der Arbeitskraft (also die theoretische Trennung der Arbeitskraft vom Körper, von der Person des Freien) hat eine gewisse Abstraktion vorausgesetzt, die sowohl in dem alten, als auch im vorklassischen Recht kaum vorzustellen ist. Unsere These wird dadurch begründet, dass die *lex Iulia de vi privata*, zur Zeit Caesars im Falle einer sich zur Tierhetze vermietenden Person den Ausdruck „se locaverit“ (D. 22.5.3.5.) anwendet. Die Konzeption der Selbstvermietung war also unbedingt die ältere Form der Dienstverträge. In den klassischen Texten kommen demgegenüber immer mehr die Ausdrücke „operas suas locare“ in Vordergrund, wie es unter anderen auch bei Ulpian — auch im Falle einer Tierhetze — zum Ausdruck gebracht wurde (D. 3.1.1.6.). Nur im Zeitalter der tatsächlichen Verselbständigung der das Sondervermögen verwaltenden Sklaven kommt in der nachklassischen Zeit der Ausdruck „se locare“ wieder in Vordergrund, als der Sklave seinem vermögensrechtlichen Ermessen entsprechend — um das Sondervermögen (*peculium*) zu vermehren — sich, natürlich mit dem vermutlichen Einverständnis des das *peculium* für ihn sichernden Herrn, selbst vermietete. Diesen Fall sehen wir im Ausdruck „si ipse se locasset“ (D. 19.2.60.7. Labeo. Itp.?), im dessen Sinne der Sklave sich bei der akzesso-

⁴ R. Taubenschlag, The Journal of Juristic Papyrology 7—8 (1954) S. 182 ff. — Im Falle des Sklaven: „si servus se locaverit“ sagt Papinian D. 33. 2. 2.

rischen Verantwortung des dominus vermietete. Solche Fälle sehen wir auch in den byzantinischen Papyri.⁴ Nach dem Muster dieser Verträge entwickelte sich stufenweise das Dienstvertragsmodell, im Rahmen dessen die Selbstvermietung der Freien (*se locasse*) in der Praxis wieder erschien.

Es ist nur fraglich, ob zwischen den beiden Ausdrücken „*se locasse*“ und „*locare operas suas*“ nur ein historischer, oder auch ein rechtlicher Unterschied stattfindet?

Liess der dominus, der seinen Sklaven (und mit ihm natürlich seine Arbeitskraft) vermietet, ihn in die *familia des Mieters* (in *familia servorum*?) kommen, und damit unter das Disziplinarrecht des Mieters (Arbeitgebers) fallen? In bezug auf das babylonische Recht hat Lautner⁵ sehr anschaulich zum Ausdruck gebracht, dass der Fall „als A von B seitens C gemietet wurde“ die Nachahmung jenes Falles ist, als „A sich selbst dem C vermietet“, also ein Freier sich durch eine Selbsttradition, um gewisse Arbeit zu erledigen, in Besitz des Mieters (Arbeitgebers) kommen lässt. Diese Tatsache hat dann die Folge, dass wenn der sich zu einer Arbeit verdungene Freie die vom Arbeitgeber vorgeschriebene Arbeit zu erledigen verweigert, so muss der Mieter (Arbeitgeber) — als das Haupt der Hausgemeinschaft, in die der Arbeiter durch eine Selbsttradition geraten ist — ihn zur Erledigung dieser Arbeit nicht durch einen Gerichtsprozess zu zwingen. Seine Disziplinargewalt ist selbst genügend dazu.⁶

Dementgegen deckt der Ausdruck „*locare operas suas*“ die spätere Form des Dienstvertrages, bei dem der Lohnarbeiter gar nicht, oder nur zum Teil in den Familienkreis (?) des Arbeitgebers geriet und so wird er im Falle der Nicht-Leistung (Vertragsbruch) nicht durch die Disziplinargewalt, sondern durch ein Prozess zur Ausführung der Arbeit gezwungen (*actio conducti*). Es ist natürlich selbstverständlich, dass es dem differenzierten Warenverkehr der klassischen Periode, der auf den Grund der in *aequitas* zum Ausdruck gekommenen formalen vermögensrechtlichen Gleichheit aufgebaut wurde, vielmehr entsprach, als die frühere Spruchformel der Vermietung. Im Falle des „*locare operas suas*“ kam die Verselbständigung der Arbeitskraft, als eine Ware, von der Person, der Träger der Arbeitskraft, vom Arbeiter zum Ausdruck.

Im nachklassischen Zeitalter sehen wir demgegenüber die Erscheinung, dass die Sklaven sich — im Rahmen ihres tatsächlichen Vermögensverwaltungskreises — verdingen, und diese Vereinbarung kommt auch im Rahmen der echten Dienstverträge der byzantinischen Periode vor, als die Freien sich selbst vermieten (*se locare*).⁷ In diesen Lebensverhältnissen scheinen sie eher die Zeichen des Feudalisierungsprozesses zu widerspiegeln.

Unseres Erachtens ist es gar nicht ausgeschlossen, dass es hier sich um einen Pleonasmus handelt, wie es auch heute in den primitiverweise abgefassten Verträgen, wo die Wiederholungen der Rechte und Pflichten der Beteiligten, um diese zu betonen, sehr oft zu sehen sind. Wir sind aber

⁴ J. G. Lautner: Altbabylonische Personenmiete und Erntearbeiterverträge. *Studia et documenta ad iura Orientis antiqui pertinentia* I. Leyden, 1936. S. 53 ff. — P. Koschaker's Rezension über das Werk von Lautner. SZ 57 (1937) S. 388.

⁶ Siehe Koschaker, SZ 57 (1937) S. 388.

⁷ In den koptischen Urkunden des VI—VIII. Jhdts von Oberägypten ist die folgende Formel zu befinden: „Weil ich von dir in Dienst genommen wurde, bin ich bereit... dein ergebener Diener zu sein“, wie es von A. Steinwenter, dem ausgezeichneten Kenner der koptischen Urkunden (Das Recht der koptischen Urkunden. München, 1955. S. 42.) festgelegt wurde.

doch der Meinung, dass der Ausdruck „*se locasse et locavit operas suas*“ juristisch gar nicht bedeutungslos sei und die rechtliche Lage des dem Arbeitgeber sowohl rechtlich, als auch tatsächlich untergeworfenen Arbeiters zum Ausdruck zu bringen versucht. Der Bergmann war also in unseren Fällen aller Wahrscheinlichkeit nach auch der Disziplinargewalt des Arbeitgebers unterworfen, und seine rechtliche Lage wird durch diese Tatsache determiniert, wie wir es in den folgenden auch in anderen Relationen sehen werden. Diese Festlegung schliesst aber keineswegs aus, dass infolge der vertraglichen Vereinbarung der Parteien im Falle des Vertragsbruches gegen den Arbeiter eine Klageberechtigung (*actio conducti*) dem Arbeitgeber auch zusteht.

2. Die Bergleute gehörten zu den niedrigsten Schichten der freien Bevölkerung des römischen Dakiens, die vom Ende des II. Jhdt (seit Septimius Severus) zum Stand der *humiliores* gehörten. Diese armen Leute scharten sich grösstenteils in verschiedenen *collegia* der Kleinleute (c. *utriculariorum*, *centonariorum* etc.) und zwecks ihrer anständigen Bestattung in *collegia funeraticia*, so wie es in Alburnus maior zu sehen ist (CIL III. p. 924). Die Mitglieder dieses Kollegiums waren der allgemeinen Auffassung nach arme Bergleute, die mindestens für ihre Bestattung sorgen wollten. Die oben erwähnte Urkunde No I. bestätigt aber, dass von den 54 Mitgliedern des Kollegiums am 9. Februar 167 schon nur 17 als Mitglieder des Kollegiums existierten, aller Wahrscheinlichkeit nach deswegen, weil die armen Bergleute infolge der stiefmütterlichen materiellen Verhältnissen Alburnus maior verliessen und die dort gebliebenen die Bestattungsraten zu bezahlen unfähig waren und deshalb löste sich das *collegium funeraticium* — wie es vom Text der Urkunde gezeugt wurde — am obigen Tage auf.⁸

Soviel über die rechtliche Projektion der sozialen Verhältnisse der Bergleute der Goldgruben in Alburnus maior und Umgebung in den 60-er Jahren des II. Jhdts.

III.

1. Was die Identität der Subjekte der drei Dienstverträge (Tript. IX--XI.) angeht, sind die folgenden festzustellen.

Der Goldbergbau des römischen Dakiens war im II. Jhdt bis zur Zeit des Markomannenangriffes (167) sehr intensiv und hat eine selbständige Verwaltung beansprucht. Der Sitz der Direktion der Bergwerke war in Ampelum (z.Z. des hist. Ungarns Zalatna). An der Spitze der Direktion stand der *procurator aurariarum*, als Zivilbeamter.⁹ Der eine von ihnen hiess Marcus Ulpius, aller Wahrscheinlichkeit nach der *libertus* des Kaisers Trajan (M. Ulpius Traianus), der andere — den wir von den zeitgenössischen Inschriften kennen — ein gewisser Neptunalis, also auch ein Freigelassener

⁸ G. Téglás: Tanulmányok a római Dácia aranybányászatáról (= Studien vom Goldbergbau des römischen Dakiens). Budapest, 1981. und C. Patsch: Der Kampf um den Donauraum unter Domitian und Trajan. Wien—Leipzig, 1937. S. 193. — Ein Kollegium der Goldbergleute (*collegium aurariarum*) sieht man auch in Ampelum (CIL III. p. 941.). — J. Biró: Das Collegium funeraticium in Alburno maiore. GRA II.

⁹ Siehe Téglás a. a. O. und Patsch a. a. O. S. 193.

¹⁰ P. Király: Dácia II. Nagybecskerek, 1894. S. 198. — A. Bodor: Dacian slaves. Acta Antiqua Philippopolitana. Sofia, 1963. S. 45 ff.

(CIL III. p. 1312. und 1313.). Sie gehörten also zu den niedrigen Schichten der Beamtenhierarchie. Die Bergleute waren grösstenteils Freie, weil im römischen Dakien der Anzahl der Sklaven verhältnismässig gering war,¹⁰ denn die gefangenen Daker wurden als Sklaven nach Italien geschleppt.

2. Was den *status civitatis* der Parteien der drei Dienstverträge angeht, sind die folgenden festzulegen:

a) der Arbeitgeber des Vertrages des Triptychons IX. war Socratio Socratis, also der Sohn eines Sokrates, griechischer (hellenistischer) Herkunft und seinem Namen nach ein Peregriner (der Name des Vaters stand in Genitiv). Demgegenüber war der Arbeiter unseres Erachtens ein *civis Romanus*: L. Ulpus Valerius. Natürlich scheint es zum ersten Blick fraglich zu sein, wie ein *civis* ein einfacher Bergmann sein konnte, es ist aber vor Augen zu halten, dass er einen vollständigen römischen Namen (*praenomen*, *nomen*, *cognomen*) besass und sein „*nomen gentilicium*“ scheint darauf hinzuweisen, dass er der Freigelassene des Kaisers M. Ulpus Traianus war, der seinen Sklaven aller Wahrscheinlichkeit nach durch eine *manumissio iuris civilis* freigelassen hatte. Seine Lebensverhältnisse waren aber nach dem Tod des grossen Kaisers so stiefmütterlich, dass er gezwungen war als Bergmann zu arbeiten. Mrozek¹¹ ist auch derselben Meinung.

b) Der Arbeitgeber des Triptychons X war ein gewisser Aurelius Adiutor. Er war unseres Erachtens auch ein Freigelassener. Im Goldbergwerkgebiet des römischen Dakiens, u.zw. in der Bergdirektion arbeiteten zahlreiche *adiutores tabulariorum* (CIL III. p. 1466. — 1468—1469) als Hilfskräfte bei den Beamten. Diese waren im allgemeinen kaiserliche Sklaven, die nach dem Ablauf ihrer vorgeschriebenen Dienstzeit von den kaiserlichen Behörden freigelassen wurden. Sie genossen von dem kaiserlichen Schatzkammer auch Renten und, als *liberti*, haben die Benennung ihres früheren Amtes als *cognomen* aufgenommen. Aurelius Adiutor war also aller Wahrscheinlichkeit nach ein kaiserlicher Rentner, der als *libertinus* und wahrscheinlich auch *civis Romanus* sich mit Goldbergbau beschäftigte. Der Arbeiter Memmius Asclepi, also Memmius der Sohn von Asklepios war ein Peregriner griechischer (hellenistischer) Herkunft, wie wir es auch beim Socratio Socratis sahen.

c) Der Arbeitgeber des Triptychons No X war Titus Beusantis, qui et Bradua, d.h. Titus der Sohn von Beusans, dessen Beiname, vielleicht Spitzname — wie es auch in der Landschaft auch heute eine Sitte ist — Bradua war (*brado* = Schinken?), der seinem Namen nach unbedingt ein Peregriner illyrischer Herkunft war (illyrischer Name mit dem Namen des Vaters in Genitiv). Der Arbeiter besass einen lateinischen Namen: Restitutus, dessen Beiname Senior war (vielleicht um ihn von seinem jüngeren Bruder oder von seinem Sohn oder von einem Namenverwandten zu unterscheiden). Seinem Namen nach musste er ein Peregriner unsicherer Herkunft (der lateinische Name sagt so viel wie nichts) sein.

Alles zusammenfassend: die Arbeitgeber waren in zwei Fällen Peregriner (Tript. IX. und XI.) und in einem Fall aller Wahrscheinlichkeit nach *civis*, wenn seine Freilassung zivilrechtlich stattfand, während die Arbeiter in zwei Fällen auch *peregrini* (X. XI.) waren und in einem Fall ein *civis Romanus*, ein kaiserlicher *libertus*.

¹¹ Mrozek, Apulum VII/1. 1968. S. 321—322.

3. Die andere Frage ist: in welcher Qualität haben die bei den drei Verträgen als Arbeitgeber zu bezeichnenden Parteien den Vertrag mit den freien Arbeitern abgeschlossen? Sie konnten es a) entweder als Beamten der Bergverwaltung, im Namen des Staates, b) oder als Eigentümer privater Goldgruben, c) oder aber als Pächter derselben machen.

Die erste Variation ist aus mehreren Gründen nicht anzunehmen. Die staatliche *locatio-conductio* konnte nur von bestimmten Beamten, in unseren Fällen vom *procurator aurariorum*, als dem Vorsitzenden der Bergverwaltung (CIL III. 1311—1313.) abgeschlossen werden. Es kann sein, dass Aurelius Adiutor, der "Arbeitgeber" des Vertrages X ein gewisser „*Aurelius adiutor tabularii*“ war, weil aber in anderen zwei Fällen diese Partei ein Privatmann war, ist diese Vermutung unsererseits zu verwerfen. Übrigens ist es noch zu sagen, dass — wie von Mommsen¹² betont — die konfiszierten Vermögen, bzw. die Kriegsbeute von den Quästoren oder Zensoren verkauft oder vermietet wurden.

Was die andere Variante angeht, dass der Arbeitgeber ein privater Goldgrubeneigentümer war, scheint wahrscheinlicher zu sein. Hier ist es nur fraglich, ob zu dieser Zeit der Goldbergbau ein staatliches Monopol im Römerreich war, oder nicht. Die *lex metalli Vipascensis* (FIRA I.² 105.) sagt folgendes: „*puteorum, quoque procurator metallorum vendiderit*“, was darauf hinzuweisen scheint, dass der *procurator* des Bergbezirkes zu Vipasca in Lusitanien, als Vertreter des Staates befugt war gewisse Erzfundorte zu verkaufen. Der Privatmann war also hier in der Lage, eine Silbergrube kaufen zu können. Goldgruben konnten auch Privatleute als Eigentümer haben, wie wir es von Tacitus (Ann. 6. 19.) wissen. Nur gewisse Daten scheinen darauf hinzuweisen, dass der Goldgrubenbau zur Zeit des Septimius Severus ein staatliches Monopol war, aber es ist sehr fraglich.¹³

Letzten Endes bestand die Möglichkeit, dass die Arbeitgeber die Pächter der staatlichen Goldgruben waren. Die Fläche des Bergwerkbezirkes zu Vipasca wurde z.B. grösstenteils unter der Verwaltung des *procurator metallorum* (FIRA I.² 105.) verpachtet,¹⁴ und es ist daneben vor Augen zu halten, dass eben die Wirtschaftspolitik Hadrians (117—138) die Kleinpachten den Grosspachten gegenüber mit allen möglichen Mitteln bevorzugte.

Das ganze Goldgebiet von Ampelum stand zur Entstehungszeit unserer Wachstafeln unter einer staatlichen Bergverwaltung. Es ist also möglich, dass die *conductores* unserer Verträge Pächter der staatlichen Goldgruben waren, es scheint aber auch nicht ausgeschlossen zu sein, dass die Arbeitgeber vielleicht Eigentümer minderwertiger, nicht vom Staat ausgebeuteter Goldgruben waren.

Eine Sache ist aber unbedingt sicher. War der Arbeitgeber ein Inhaber der Goldgrube, so wollte er den höchsten Gewinn, war er Pächter, so beabsichtigte er ausser dem Gewinn auch die Summe der Pachtzinsen, die er dem Staat zu bezahlen verpflichtet war, durch die Ausbeutung der Arbeitskraft der Bergleute zu erwerben. Der Bergmann war — so wie wir es sahen

¹² Th. Mommsen: Die römischen Anfänge von Kauf und Miete. SZ 5 (1884) S. 267.

¹³ Zu dieser Frage siehe E. Schönbauer: Beiträge zur Geschichte des Bergbaurechts. München, 1929. S. 141 ff. und Vom Boden- zum Bergrecht. SZ 55 (1935) S. 211—212.

¹⁴ Zu dieser Frage siehe M. Rostovtzeff: Geschichte der Staatspacht in der römischen Kaiserzeit. Leipzig, 1902. 446. und Gesellschaft und Wirtschaft im römischen Kaiserreich. II. Leipzig, 1929. S. 58.

und in den folgenden noch sehen werden — sowieso unmenschlich ausgebeutet. Die Schranke seiner Ausbeutung bildete nur diejenige Tatsache, dass die Anzahl der Sklaven im römischen Dakien ziemlich gering war.

IV.

1. Das Objekt der in drei Triptychen findbaren Verträge war einerseits die Arbeitsverrichtung von im Vertrag bestimmter Dauer, andererseits die Leistung der Arbeitslohnes.

2. Die vorgeschriebene Leistung war seitens des Arbeiters der Goldbergbau (*opus aurarium*), wie es im X. und XI. Triptychon expressis verbis geschrieben wurde, und daneben alles, was mit dem Bergbau in Verbindung war: „*quid quid opus fuerit*“ (XI.), d.h. Beförderung des Schuttsteines, Anfertigung von Verzimmerung, Entwässerung der Grube, Ausbesserung der Arbeitsmittel usw. Es scheint ausserdem gar nicht ausgeschlossen zu sein, dass die Schmelzung der ausgegrabenen Golderze auch zu den Pflichten des Arbeiters gehörte, die *lex metalli Vipascensis* (FIRA I.² 105.) spricht nämlich von Hochofenschmelze der ausgegrabenen Erze unter den Pflichten der Bergleute.

Was die Arbeitsverrichtung des *locator operarum* angeht, sehen wir in den Texten der drei Verträge folgendes:

„*Quas (suas) operas sanas valentes edere debebit conductori.*“

Das bedeutet, dass der Bergmann diese Arbeit fehlerlos — also in dieser Arbeit versiert — und tüchtig anzufertigen verpflichtet ist. Hier scheint der folgende Text eine entsprechende Auskunft geben zu können:

„*Mulionem quoque, si per imperitiam impetum mularum retinere non potuerit, si eae alienum hominem obtiverint, vulgo dicitur culpa nomine teneri. — Idem dicitur, et si propter infirmitatem sustinere mularum impetum non potuerit ... infirmitas culpa adnumeratur*“ (D.9.2.8.1.).

In seinem Kommentar zum Provinzialedikt spricht Gaius von einem Maultiertreiber, der das Rennen der Maultiere infolge seiner Unversiertheit (*imperitia*), bzw. seiner körperlichen Schwäche (*infirmitas*) nicht verhindern konnte und infolgedessen ein Mensch verletzt (vielleicht getötet) wurde. Das heisst: er hat das Maultiertreiben übernommen, obwohl er zu dieser Arbeit ungeeignet war, und deshalb scheint er schuldig (*culpa adnumeratur*) zu sein. Der Arbeiter muss also in seinem Gewerbe „*peritus*“ und körperlich dazu „*firmus*“ genug sein. Wenn er seine Untauglichkeit zur übernommenen Arbeit dem *conductor* nicht mitgeteilt hat, ist er als schuldig zu qualifizieren. Die Ausdrücke „*sanus, valens*“ entsprechen den „*peritus, firmus*“ vollständig.

Es bleibt in dieser Relation nur eine Frage, ob nämlich der Arbeiter seiner Arbeitspflicht persönlich selbst genugtuun musste, oder ihm die Möglichkeit bestand, einen Vertreter an seiner Statt stellen zu können, der diese Arbeit vollbringen wird. Die literarische Auffassungen sind in dieser Frage divergent.¹⁵ In der klassischen Jurisprudenz finden wir keine eindeu-

¹⁵ H. Dernburg (Pandekten II. Berlin, 1889. S. 301.) ist folgender Meinung: Der Arbeiter ist verpflichtet die Leistung persönlich zu verrichten, weil seine persönliche Leistungen vermietet sind. Der Arbeitgeber ist also nicht verpflichtet die Vertretung ohne weiteres zu dulden. O. Karlowa (Römische Rechtsgeschichte. II. Leipzig, 1901. S. 643.) verwirft diese starre Stellungnahme.

tige Stellungnahme, denn die bezüglichen Quellenstellen sind grösstenteils interpoliert.¹⁶ Wir sind aber der Meinung, dass weil man zur Bergbauarbeit keine besondere Fachausbildung braucht (mindestens im II. Jhdt),¹⁷ war es ohne besondere Schwierigkeit die persönliche Arbeitsleistung ohne weiteres von einem Anderen zu verrichten; man brauchte dazu nur die *peritia* und *firmitas* des Vertreters. Die Triptychen No IX und XI sprechen nämlich nur von "*quas operas*" und nur die Wachstafel X sagt "*suas operas*", das bedeutet aber in dieser Relation gar keinen Unterschied und ist aller Wahrscheinlichkeit nach nur die Folge eines Schreibfehlers oder es wurde von Zangemeister und Finály fehlerhaft gelesen.

3. Was nun die Arbeitslöhne der Bergleute der Triptychen IX—XI angeht, ist folgendes festzustellen:

a) dem Inhalt des Vertrages No IX gemäss bekam der Bergmann L. Ulpius Valerius vom 23. Oktober 163, also seit dem Tage des Vertragsabschlusses auf ein Jahr 70 Denare (?).

b) Dem Vertrag No X gemäss war der Gegenwert der Arbeit des Bergmannes Memmius Asclepi vom 20. Mai 164 bis zum Idus des nächsten Novembers, also auf ein Halbjahr 70 Denare und Ernährung, wie gesagt „(=*denarios*) sept(u)aginta cibarisque“.¹⁸

c) Was nun das Triptychon XI angeht, hier kann man das Datum der fragmentarisch erhaltenen Wachstafel nicht festlegen, man weiss nur soviel, dass die Wirksamkeit des Vertrages bis zu der Idus des nächsten Novembers dauerte und für diese Zeit der Bergmann: Restitutus Senior 105 Denare bekommt. Wir sind der Meinung, dass dieser Dienstvertrag auch auf ein halbes Jahr abgeschlossen wurde, genau so, wie in der Tafel X. Der letzte Tag der Arbeitspflicht ist „die Idus des nächsten Novembers“ in den beiden Ur-

¹⁶ Der Ansicht von Celsus nach: „*eam esse causam operarum, ut non sint eadem neque eiusdem hominis, nam plerumque robur hominis, aetas, temporis, opportunitasque naturalis mutat causam operarum*“ (Ulp. D. 12. 6. 26. 12.). Diese Stellungnahme scheint die Meinung Dernburg's (a. a. O. II. S. 301.) zu unterstützen, ist aber der Ansicht von Trampedach nach (SZ 17 [1896] S. 130. Anm. 3.) unbedingt vom Worte „*nam*“ interpoliert. Ulpian meint aber selbst folgendes: „*fabriles (sc. operae) autem aliaeve eius generis sunt, ut a quocunque cuiusque solvi possint*“ (D. 38. 1. 9. 1.). Diese Erklärung scheint die Auffassung von Karlowa zu unterstützen (a. a. O. II. S. 643.), obwohl der Textteil von G. Beseler (Beiträge zur Kritik der römischen Rechtsquellen. Tübingen, 1913. II. S. 63.) und von L. Mitteis (SZ 23 [1902]) mit Interpolationenverdacht belastet wurde.

¹⁷ Dem Diokletianischen Maximaltarif nach bekam der Facharbeiter, der Goldgiesserarbeiter, der auch die Form des Goldstückes vorbereitete, für eine Unze des gegossenen Goldes 2400 Denare, während ein Goldwäscher oder in einer Goldgrube tätiger gewöhnlicher Arbeiter für 1 Pfund Erde mit Goldgehalt nur 3 Denare (H. Blümner: Der Maximaltarif des Diocletian. Berlin, 1894. S. 177—178.).

¹⁸ Finály und Zangemeister haben den Text folgendermassen festgelegt: „*sept(u)aginta liberisque*“ (CIL III. p. 948.), so hat aber der Text keinen Sinn. Die neue Lesungsart hat I. Carcopino (Note sur la tablette de Cluj. CIL III. No X. p. 948. Revue de Philologie 63 [1937] S. 101.) vorgeschlagen und V. Arangio-Ruiz (Epi-graphia giuridica greca e romana SDHI 5 [1939] S. 621.) angenommen. — Mrozek: (Apulum VII/1. 1968. 318 und Arbeitsverhältnisse S. 147.) ist auch der Meinung, dass unter „*cibaris*“ die Ernährung zu verstehen sei. — A. Berger (Labor Contract of A. D. 164. CIL III. p. 948. No X. Classical Philology 43 [1948] S. 237.) meint dass unter *cibaria* auch die Sicherung der Bekleidung und Wohnungsmöglichkeit (*vestiaria et habitatio*) zu verstehen sei, Ulpian ist aber der Meinung, dass „*Cibariis relictis neque habitationem neque vestiarium ... testator sensit*“ (D. 34. 1. 21.). — Siehe noch G. Provera: Sul problema del rischio contrattuale nel diritto romano. Studi Betti III. Milano, 1962. S. 721. Anm. 2.

kunden. 70 Denare und Ernährung entsprechen dem Arbeitslohn von 105 *denarii*.

Die Relation unter die Triptychen No X und XI und No IX scheint es aber nicht zu passen. Auf 1 Jahr nur 70 Denare und auf ein halbes Jahr entweder 70 Denare + Ernährung, oder 105 Denare: das stimmt keineswegs. Unserer Meinung nach ist diese Disproportion nur so vorzustellen, dass die Vertragsparteien zur Zeit des Abschlusses des Vertrages damit rechneten, dass in Winterzeit vom 23. Oktober bis zum entsprechenden Tag des nächsten Jahres der Bergarbeiter die Arbeit durch ein paar Monate infolge einer *vis maior* (z.b. Wassereinbruch, Frost usw.) nicht fortsetzen kann. Deshalb wurde der Arbeitslohn in solcher Dissymmetrie in der Relation beider Verträge festgelegt. Übrigens ist es auch möglich, dass — weil im Text nur „(...) *aginta*“ steht — diese Geldsumme auch „*nonaginta*“, d.h. 90 Denare war, und nicht „(*septu*) *aginta*“ wie es von *Mommmsen* gelesen wurde.

4. Eine weitere Frage ist, wie — evtl. in welchen Raten — der Lohn der Bergleute zu zahlen war? In dieser Hinsicht scheinen die Triptychen No IX und XI einen gewissen Stützpunkt bieten zu können. „*Mercedes suis temporibus solventur*“ sagt der Urkundenschreiber der Urkunde IX und „*Ex qua mercede adhuc in cesso accepit* (sc. *Restitutus Senior*, der Bergmann) *denarios viginti quinque. Reliquam mercedem per tempora accipere debet*“, sagt der Schreiber der Urkunde XI. Die Lohnraten werden also periodisch bezahlt (IX.) und wenn der Arbeitgeber dem Arbeiter einen Teil des Lohnes (im Falle des *Restitutus Senior* 25 Denare von dem Gesamtlohn von 105 Denare) bevorschusste, sind die weiteren Raten auch periodisch (= *per tempora*) zu zahlen. Was bedeutete aber diese periodische Lohnzahlung? Im Falle der *locatio conductio* — sagt *Mayer-Maly*¹⁹ — war dies eine Machtfrage. Im Falle des Dienstvertrages war der Arbeitgeber, der den Arbeiter ausgebeutet hat, in einer bevorzugten Lage, d.h. die Lohnraten wurden nach der Verrichtung einer gewissen Quantität der Arbeit, also „*postnumerando*“ zu zahlen.²⁰ Wie es aber die Lohnzahlung den drei Triptychen gemäss zeitlich periodisiert war, ist heute nicht mehr feststellen zu können. Wir sind doch der Meinung, dass obwohl in unseren Fällen der Arbeitslohn in einer Summe festgelegt wurde und deshalb die drei Bergleute nicht als Tagelöhner zu qualifizieren waren, bekamen sie im allgemeinen die Lohnraten tagtäglich. Diese Bergleute, derer soziale Lage von *Mrozek* so anschaulich dargestellt wurde,²¹ diese Analphabeten, statt deren andere, schreibkundige Leute die Urkunden geschrieben haben,²² konnten nur tagaus leben; sie mussten also die Lohnraten am jeden Tag — um ihr tagtägliches Brot kaufen zu können — bekommen. Das ist übrigens leicht vorzustellen, denn in der Bergbauarbeit kann man scharf separierte Perioden kaum festlegen. Ausserdem ist es sowohl in der X. als auch in der XI. Urkunde vorgeschrieben, dass wenn der Arbeiter sich die Arbeit zu beginnen weigert, oder wenn seine Arbeitsleistung ausbleibt, muss er für jeden ausgebliebenen Tag (*in dies singulos*)

¹⁹ Th. Mayer-Maly: *Locatio conductio*. Wien, 1956. S. 139.

²⁰ *Postnumerando*: D. 19. 2. 19. 1. und 19. 2. 33. — Ausnahmsweise *praenumerando*: D. 19. 2. 19. 6. — Die *Postnumeration* war im hellenistischem Aegypten allgemein verbreitet, wie es *Taubenschlag* (The law of Greco-roman Egypt in the light of the Papyri. Warszawa, 1955. S. 371 ff.) beweist.

²¹ Siehe Anm. 2.

²² Die allgemeine Form dieser Erscheinung ist in den drei Urkunden: „*scripsi rogatus a*“ (= ich habe es gebetet von ... für ... geschrieben), „*quia se* (sc. *locator*) *litteras scire negavit*“ (= weil er sagte, dass er nicht schreiben könne.)

5 HS (Sesterzen), als Verzugsstrafe dem Arbeitgeber zahlen. Das soll auch ein Argument für die Tagelohnzahlung sein; die Verzugsstrafe wurde also von der gesamten Lohnsumme für jeden versäumten Tag abgezogen, d.h. ein Arbeitstag wurde als Einheit behandelt.

5. Im Rahmen dieses Themas bleibt noch eine Frage zu beantworten: wie gross war die Kaufkraft dieser Arbeitslöhne? In dieser Frage finden wir einen Stützpunkt in den für uns verhaltenen Marktpreisen des römischen Dakiens des II. Jhdts. So z.B. hat ein Legionär eine Sklavin i. J. 160 für 420 Denare (CIL III. p. 959.) gekauft. Wir sind auch im Besitze einer Notiz über die Sachausgaben eines Essens eines Kollegiums des römischen Dakiens im II. Jhd. (CIL III. p. 953.) dergemäss ein Weissbrot 2 Denare, cca anderthalb Liter Süsswein auch 2 *denarii*, das ganze Festessen insgesamt 160 *denarii* kostete. Für 105 *denarii* konnte man also 52 Weissbrot kaufen, der Brotbedarf auf ein Jahr konnte also mit dieser Geldsumme für einen Bergmann im ganzen und grossen gedeckt werden.²³

V.

1. Über die Verantwortung des Arbeiters haben wir schon gesprochen. Aufgrund der Erörterung des Satzes: „*Quas (evt. suas) operas sanas valentes edere debeat*“ kamen wir zur Schlussfolgerung, dass der Arbeiter in seinem Gewerbe „*peritus*“ und körperlich dazu entsprechend „*firmus*“ sein muss, und wenn es nicht die Lage ist, und er seine *imperitia*, bzw. *infirmitas* zu dieser Arbeit dem Arbeitgeber aus Anlass des Vertragsschlusses entweder absichtlich, oder fahrlässig nicht mitgeteilt hat, so wird er schuldig, d.h. sein Verhalten „*culpa adnumeratur*“ (Gai. D. 9. 2. 8. 1.). Dies bedeutete eine Haftung auch für *culpa levis*.²⁴

Eine andere, mit der Verantwortung des Arbeiters zusammenhängende Frage ist, ob der Arbeiter wenn er mit den Arbeitsmitteln des Arbeitgebers (Spaten, Grabekelle, Hammer, Pickhacke, Einbaum, Seile usw.) arbeitete und diese verloren gegangen oder irgendwie verdorben sind (gestohlen, oder zerbrochen) — natürlich im Falle der Schuldlosigkeit des Bergmannes — mit einer Verantwortung belastet wurde?

Cato sagt in der Beziehung der Öllese:

„*scalae ita uti datae erunt, ita reddito, nisi quae vetustate fractae erunt. Si non erunt redditae, aequom viri boni arbitratu deducuntur*“ (De agr. cult. 144. 6.).

In diesem Text gibt Cato maior einen Ratschlag dem Ölgutbesitzer, dass er in dem, mit der Öllesergruppe bzw. mit dem Vorsteher jener abgeschlossenen Werkvertrag für sich vorbehalten soll, dass der Unternehmer die zur Öllese gegebenen Leitern dem Gutbesitzer im originellen Zustand zurückgeben soll. Nur in jenem Falle braucht er das nicht zu machen, wenn die Leitern schon veraltet waren und infolgedessen zerbrachen. Übrigens soll der Unternehmer den Schaden des Gutbesitzers ersetzen. Hier handelt es sich also nur um eine vertraglich bestimmte Schuldhafung. Wenn wir aber den folgenden Satz von Gaius vor Augen halten:

²³ Siehe über diese Frage G. Popa: *Tablele cerate Transilvania*. Bucuresti, 1890 — S. 132 ff. und Mrozek: *Arbeitsverhältnisse* S. 147—148.

²⁴ R. Brósz—E. Pólay: *Római jog* (= Röm. Recht)³. Budapest, 1984. S. 436.

„*qui mercedem accepit pro custodia alicuius rei, in huius periculum custodiae praestat*“ (D. 19. 2. 40.),

so ist es festzustellen, dass man in der klassischen Zeit eine solche Vereinbarung über die Haftung auch in jenem Fall nicht brauchte, wenn die Arbeitsmittel von dem Arbeitgeber dem Arbeiter zur Verfügung gestellt wurden. Der Lohnarbeiter „*accipit*“ nämlich auch „*mercedem*“, und infolge dieses Umstandes wurde auch der Arbeiter in der Relation der Arbeitsmittel des Arbeitgebers, die während der Verrichtung der Arbeit unter seine „*custodia*“ fielen, mit einer Kustodienhaftung belastet. Die Haftung des Bergmannes wurde also in diesem Fall keine Schuldhaftung (der Bergmann musste also im Falle des von ihm weggestohlenen Spaten, Hammer usw. *custodiam praestare*).

Der Arbeitgeber war demgegenüber als ein sog. interessierter Schuldner in bezug auf den Arbeiter nur mit einer Schuldhaftung — für die dem Arbeiter absichtlich oder fahrlässig verursachten Schaden — belastet.

2. Was die Gefahrtragung der Parteien im Falle des Dienstvertrages angeht, ist festzulegen, dass diese unter den beiden Vertragspartnern geteilt wird. Paulus sagt folgendes:

„*Qui operas suas locavit, totius temporis mercedem accipere debet, si per eum non stetit, quominus operas praestet*“ (D. 19. 2. 38. pr.).

Der Arbeitgeber muss also den Lohn dem Arbeiter bezahlen, wenn es nicht an ihm liegt, dass er die Arbeit nicht verrichten kann (*per eum non stetit*). Es folgt daraus, dass der Arbeiter auch in jenem Falle den Lohn bekommen muss, wenn der Arbeitgeber infolge seines Todes die Arbeit von ihm nicht in Anspruch nehmen konnte (Ulp. D. 19. 2. 38. pr. und 19. 2. 19. 10.), oder wenn der Arbeiter infolge eines ausser seinem Interessenkreis stehenden Ereignisses die Arbeit einzustellen gezwungen war, z.B. infolge einer Naturkatastrophe (Blitzschlag, Hochwasser, Erdbeben usw.). — Von den obigen folgt weiterhin, dass der Arbeiter keinen Lohn bekommt, wenn er infolge seiner Krankheit (die in seinen Intessenkreis gehört), die Arbeit nicht fortsetzen kann (Ulp. D. 38. 1. 15. pr.). Diese Regel wird von Kaser²⁵ sehr anschaulich in den folgenden festgelegt: „Beim Dienstvertrag lässt sich das Risiko am ehesten nach den Gefährkreisen der beiden Parteien verurteilen“.

In den Verträgen der siebenbürgischen Wachstafeln taucht die folgende Frage auf: was geschieht in dieser Relation, wenn die Grube mit Wasser überflutet wurde?

Der klassischen Regel nach (Paul D. 19. 2. 38. pr.) wird hier der Arbeitgeber mit der Lohngefahr belastet, denn dieser Elementarunfall ausser dem Interessen-, bzw. Gefährkreise des Arbeiters stattfindet. Nicht „*per eum stat*“, dass die Arbeit nicht fortzusetzen ist. Diese Regel ist aber natürlich dispositiven Charakters und die Urkunde No X schafft eine andere Lage.

„*Quod si fluor impedit, pro rata computare debet*“, sagt der Urkundenschreiber Flavius Secundinus. D. h. wird die Grube überflutet, so bekommt der Arbeiter nur jenen Teil des festgelegten ganzen Lohnes, der der verrichteten Leistung entspricht. Die Lage der Bergleute in den Goldgruben von Siebenbürgen war also nachteiliger, als nach den (natürlich dispositiven) Normen des Reichsrechts.²⁶

²⁵ M. Kaser: *Periculum locatoris*. SZ 74 (1957) S. 198.

²⁶ Siehe Brósz—Pólay a. a. O. S. 436. und I. Molnár: Verantwortung und Gefahrtragung bei der locatio conductio zur Zeit des Prinzipats. Aufstieg und Niedergang der römischen Welt. II/14. Berlin—New York. 1982.

1. Letzen Endes sind die Sanktionen der vom Dienstvertrag erschaffenen Obligationen in Spiegel der siebenbürgischen Wachstafeln zu untersuchen.

Alle drei Triptychen enthalten Hinweis auf die Leistungsäumnis der Vertragspartner. Diese Parteien sind dem Reichsrecht nach gezwungen — wen keine andere Vereinbarung im Vertrag zu finden ist — die Leistung sofort zu erfüllen, d. h. *statim agere* (D. 19. 2. 24. 2.). Mit anderen Worten: der Arbeiter muss die Arbeit sofort beginnen und der Arbeitgeber sofort zahlen, also seit dem ersten Arbeitstage.

Die Säumnis kann seitens des Arbeiters stattfinden; er kann z.B. die Arbeit nicht am Tag der Abschliessung des Vertrages beginnen, die Verspätung in der Arbeit muss natürlich dem Arbeiter zurechenbar sein (*per eum stat, quominus solvatur*). Auf diese Zeit bekommt er also natürlich den entsprechenden Teil des Lohnes keineswegs. Ausserdem wurde aber der Arbeiter mit einem Verzugspönale von 5 Sesterzen pro Tag belastet. Das machte mehr als einen Denar aus. Dadurch wurde also der Bergmann sehr streng diszipliniert (ausser der vermutlichen Disziplinargewalt des Arbeitgebers, was sich im Ausdruck „*se locasse*“ meldete). „*Dare debebit in dies singulos sestertios V numeratos*“ sagen die Wachstafeln.²⁷

2. Die Zahlungsäumnis des Arbeitgebers wurde auch in den Verträgen geregelt, aller Wahrscheinlichkeit nach mit einem Verzugspönale von 5 Sesterzen pro Tag, aber mit einer Milderung:

„*Conductor si tempore peracto mercedem solvendi moram fecerit, eadem poena* (sc. V HS = 5 sest.) *tenebitur, exceptis cessatis tribus*“, — sagt die Urkunde No X. Dergemäss wird die Lohnzahlung seitens des Arbeitgebers vernachlässigt, wird er auch mit demselben Vertragspönale — wie der Arbeiter — belastet (*eadem poena tenebitur*), aber nur nach einer Versäumnis der Leistung durch 3 Tage. Beahlt er den Lohn an den ersten drei Tagen nicht, wird er mit diesem Pönale nicht belastet. Die Lage des Arbeitgebers war also im Falle der Leistungsversäumnis auch vorteilhafter als die des Arbeiters.

* * *

Alles zusammenfassend ist es also festzustellen, dass die rechtliche Lage des Lohnarbeiters, der in Goldgruben tätigen Bergleute war in gewissen Fällen (Disziplinargewalt des Arbeitgebers, die Regelung der Gefahrtragung, der Säumnis usw.) schwerer, als es von den Regeln des Reichsrechts vorgeschrieben wurde.

²⁷ Diese Verzugspönale — wie es von Mrozek (Apulum VII/1. 1968. S. 318. und Arbeitsverhältnisse. S. 149.) ausgerechnet wurde — machte mehr als ein *duplum* des Tagelohnes des Bergmannes.

Berechnung des Durchschnittsverdienstes

Einen wichtigen Teil der Arbeitsvergütungsvorschriften bilden die Regeln der Berechnung des Durchschnittsverdienstes. Wenn der Werktätige nicht bzw. unter von den gewöhnlichen abweichenden Umständen arbeitet oder sonst billigende Gründe bestehen, so dass er sein Recht auf Lohn behält, ist die Höhe des zahlenden Lohnes ungewiss mindestens bei dem mit variablen Bezügen arbeitenden Werktätigen. Diese Frage regeln die Rechtsvorschriften der Berechnung des Durchschnittsverdienstes. Durchschnittsverdienst gebührt dem Werktätigen unter anderem im Falle der gesetzlichen Abwesenheit, der sog. Übertragung einer anderen Arbeit bzw. der zu einer leichteren Arbeit versetzten schwangeren Frau.

Prinzipiell können zweierlei Methoden bei der Berechnung des zahlenden Lohnes bei Fehlen von Arbeit bzw. im Arbeitsvertrag bestimmter Arbeit angewendet werden. Eine dieser Methoden blickt in die Zukunft und basiert auf dem Lohnausfallprinzip. Bei dieser Methode wird untersucht, was der Werktätige während der Abwesenheit verdient hätte, wenn die Abwesenheit nicht eingetreten wäre, also welcher Lohn ist ausgefallen.¹

Die andere Methode betrachtet die Vergangenheit und folgert aus dem vor der Abwesenheit erzielten, durchschnittlichen Lohn auf die während der Zeit der Abwesenheit voraussichtlich erzielbare Lohnsumme.²

Die erste Methode ist komplizierter als die zweite, und ihr Ergebnis ist unbestimmter bzw. mehr bestreitbar. Die zweite Methode ist einfacher als die erste und das Ergebnis ist im allgemeinen eindeutiger. Die Methode basierend auf dem Lohnausfallprinzip ist dagegen geeigneter zur Bestimmung des tatsächlich ausgefallenen Lohnes als die zweite, insbesondere dann, wenn des tatsächlich ausgefallenen Lohnes als die Berechnung des während der Referenzperiode erhaltenen Lohnes sich auf Grund weniger Vorschriften

¹ Öst. Entgeltfortzahlungsgesetz v. 26. 6. 1974 § 3; Öst. Urlaubsgesetz v. 7. 7. 1976 § 6; BRD — Lohnfortzahlungsgesetz v. 27. 7. 1969; BAG v. 18. 1. 1973 — DB 1973 (16) S. 829; Alfred Hueck — Hans Carl Nipperdey, Lehrbuch des Arbeitsrechts. 6. Auflage. Berlin—Frankfurt aM: Vahlen, 1959. S. 296; Hermann Dersch—Dirk Neumann, Bundesurlaubsgesetz. 5. Auflage. München: Beck, 1977. § 11, 2; Günter Schaub, Arbeitsrecht von A—Z. 10. Auflage. München: Dtv, 1981. S. 295.

² László Nagy—Andor Weltner, A magyar munkajog. (Das ungarische Arbeitsrecht) Budapest: Tankönyvkiadó, 1975. S. II/80; AGB—Ausführungs VO der CSSR v. 23. 4. 1975 § 30; AGB der Polnischen VR v. 26. 6. 1974 § 172; AGB der RSFSR v. 1972 § 111, 156, 164; Reinhard Kobert, AGB. Berlin: Staatsverlag, 1980. S. 52; Ingolf Noack, Gesetzbuch der Arbeit. 6. Auflage. Berlin: Staatsverlag, 1968. S. 268 — 315; Dersch — Neumann § 11, 3; Schaub S. 363.

vollzieht. Die einzelnen Elemente sind miteinander auch kombinierbar und somit verringert sich die Differenz.³

Eine ausführliche Regelung der Berechnung des Durchschnittsverdienstes hat erstmals das erste ungarische AGB vom Jahre 1951 bzw. die Ausführungsverordnung vom 28. 11. 1953 enthalten.⁴ Laut dieser Rechtsvorschrift gebührte dem Werkträgern der Durchschnittsverdienst, wenn ihm bei Fehlen von Arbeitsverrichtung bzw. mit den im Arbeitsvertrag vorgeschriebenen Bedingungen im Einklang stehende Arbeitsverrichtung Lohn zustand und keine andere spezielle Rechtsvorschrift anwendbar war. Der Durchschnittsverdienst wurde auf Grund der

- vom Werkträgern
- im bestimmten vorausgehenden Zeitabschnitt (der sog. Berechnungszeitraum)
- erhaltenen
- lohnmassigen Bezüge und
- Arbeitstage bzw. Arbeitsstunden desselben Zeitraumes berechnet.

Dieser Rechtsvorschrift gemäss mussten die Zeiten und die Vergütungen der Mehrarbeit und der Arbeitsbereitschaft, weiterhin die (gelegentlichen) Gratifikationen ausser Acht gelassen werden. Eine weitere Vorschrift verordnete, dass bei Werkträgern mit Monatslohn nicht der im Berechnungszeitraum erzielte, sondern der während der Abwesenheit gültige Lohn bei der Berechnung zugrunde gelegt werden musste. Der Berechnungszeitraum betrug einen Monat, wenn die Zahlung des Durchschnittsverdienstes höchstens für sieben Tage erfolgte, bzw. die vorausgehenden zwölf Monate, wenn die Durchschnittsverdienstzahlung für mehr als sieben Tage notwendig war. Der erwähnte Monat war erst der laufende, später der dem laufenden vorausgehende.⁵ Die erzielte Vergütung musste mit den Arbeitsstunden bzw. Arbeitstagen des Berechnungszeitraumes dividiert werden, mit dem Ausserachtlassen der Zeit der Abwesenheit wegen Krankheit oder Militärdienst.

Mit der Anwendung dieser Rechtsvorschrift zusammenhängend sind mehrere Probleme aufgetreten. Mit diesen hat sich Professor László Nagy beschäftigt.⁶ Er unterstrich vorerst, dass nur auf Grund eines und desselben Arbeitsverhältnisses erhaltene lohnmassige Bezüge in die Durchschnittsberechnung einbezogen werden können; die zwischen derselben Parteien auf Grund eines anderen Rechtsverhältnisses bezahlten Bezüge bleiben ausser Betracht. Ausserdem schlug er vor das Ausserachtlassen nicht nur der wegen Krankheit und Militärdienst, sondern auch aus anderen Gründen nicht mit Arbeit verbrachten Zeiten bei der Bestimmung des Divisors und die Dividierung des erhaltenen Lohnes mit den tatsächlich mit Arbeit verbrachten Stunden bzw. Tagen. Weiterhin befasste er sich mit der Frage, ob der im Berechnungszeitraum tatsächlich erhaltene oder gebührende Lohn zu zahlen sei und in dieser Frage vertritt er den Standpunkt, dass bei verspäteter Auszahlung eines Lohnanteils — in erster Reihe bei einer monatlichen Periode die Prämie — dieser nicht bei dem Monat, während dessen die Auszahlung er-

³ Dersch—Neumann § 11,6.

⁴ Ministerrats VO v. 28. 11. 1953 § 140; früher regelte einige Fragen der Durchschnittslohnberechnung: die Ministerrats VO v. 31. 1. 1951 Nr. 30 § 52 Abs. 3.

⁵ Ministerrats VO v. 28. 11. 1953 § 140 Abs. 1, später Ministerrats VO v. 30. 5. 1956 § 13.

⁶ László Nagy: A Mt. és végrehajtási szabályai. (Das AGB und seine Ausführungsbestimmungen) Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1955. S. 391—395.

folgte, sondern bei demjenigen zu welchem er gebührte, angerechnet werden soll. Ausserdem lenkte er die Aufmerksamkeit darauf, dass wenn ein Lohnbestandteil auf Grund des vorangehenden Zeitabschnittes für die ausser Arbeit verbrachte Zeit berechnet und ausbezahlt wird, derselbe Lohnanteil (zB die vierteljährliche Prämie) im Verhältnis der nicht mit Arbeit verbrachten Zeit nicht noch einmal beansprucht werden kann.

In der Praxis wurden diese Vorschläge angenommen. In jener Frage war die Praxis uneinheitlich, ob die während des Berechnungszeitraumes tatsächlich ausgezahlten oder erzielten Löhne der Durchschnittsberechnung zugrunde zu legen sind. In der Praxis wurde zuerst der Zeitpunkt der tatsächlichen Auszahlung als massgebend angesehen.⁷ Später änderte sich die Praxis und es war ausschlaggebend, ob die Arbeit während des Berechnungszeitraumes verrichtet wurde und der Zeitpunkt der Fälligkeit oder der Auszahlung blieb ohne Belang.⁸ Eine Lücke hat die Praxis mit jener Stellungnahme ausgefüllt, dass der Lohn mit denselben oder ähnlichen Arbeitsaufgaben vertrauten Arbeitskollegen massgeblich ist, wenn der von der Arbeit ferngebliebene Werk tätige im Berechnungszeitraum überhaupt nicht arbeiten konnte.⁹

Später entwickelte sich eine tiefdringende Diskussion zusammenhängend mit einigen von Professor László Nagy angeregten Fragen und Gedanken.¹⁰ Diese Diskussion beschäftigte sich vor allem mit der Berücksichtigung desselben Lohnanteils bei der Durchschnittsberechnung und bei der Auszahlung des laufenden Lohnes, weiterhin mit der Frage der Vermeidung der zweifachen Lohnauszahlung, mit der Anrechenbarkeit der Mehrarbeit bzw. der Mehrarbeitsvergütung und mit der Vereinheitlichung der Durchschnittslohnberechnung in verschiedener Hinsicht.

Mit Benutzung all dieser Erkenntnisse hat das zweite ungarische AGB bzw. dessen Ausführungsverordnung vom 8. 10. 1967 die Fragen der Durchschnittslohnberechnung geregelt.¹¹ Die neuen Rechtsvorschriften haben die Prinzipien der vorherigen Regelung übernommen, doch jene in mehrfacher Hinsicht näher umgrenzt und erweitert, auf Grund der Rechtspraxis und der juristischen Literatur.

Laut der neuen Regelung ist der Berechnungszeitraum abhängig davon, ob die Durchschnittsberechnung sich auf höchstens dreissig Tage oder auf einen längeren Zeitraum bezieht, das vorangehende kalendermässige Vierteljahr bzw. vier vorangehende kalendermässige Vierteljahre. Die neue Rechtsvorschrift schreibt eindeutig vor, dass vom Gesichtspunkt der Anrechenbarkeit der einzelnen Lohnsummen nur wichtig sei, ob diese während der

⁷ Legfelsőbb Bíróság (Oberster Gerichtshof) PK 716 — Bírósági Határozatok 1959 (6) S. 192.

⁸ Legfelsőbb Bíróság (Oberster Gerichtshof) PK 796/30 — Bírósági Határozatok 1961 (5) S. 138.

⁹ Legfelsőbb Bíróság (Oberster Gerichtshof) PK 395 — Bírósági Határozatok 1956 (10) S. 319.

¹⁰ S. insb. István Kovács: Az átlagkereset kiszámításának egyes kérdései. (Einzelne Fragen der Durchschnittslohnberechnung) — Munkaügyi Szemle 1960 (9) S. 31f.; Sándor Horváth: Hozzászólás Dr. Kovács István: Az átlagkereset kiszámításának egyes kérdései című cikkéhez. (Beitrag zum Artikel von István Kovács, Einzelne Fragen der Durchschnittslohnberechnung) — Munkaügyi Szemle 1960 (11) S. 38f.; István Kovács: Az átlagkereset kiszámításának egyes kérdései. (Einzelne Fragen der Durchschnittslohnberechnung) — Munkaügyi Szemle 1961 (6) S. 25f.

¹¹ VO des Arbeitsministers v. 8. 10. 1967 §§ 7—10.

vorausgehenden Periode ausbezahlt worden sind.¹² Gleichzeitig im Interesse der besseren Fundierung der Berechnung schreibt die Rechtsvorschrift einige Ausnahmen vor, in deren Fällen trotz der Auszahlung während des Berechnungszeitraumes nur der in der Periode gebührende Teil des Lohnes in Betracht gezogen werden kann. Im Interesse der Werktätigen rechnet die neue Regelung die in die Durchschnittsberechnung einzubeziehende Löhne auch die Mehrarbeitsvergütung, die Bereitschaftsdiensvergütung und auch die Gratifikationen an, ohne den Divisor gleichzeitig zu erhöhen. Ausserdem sind die Grundlöhne nicht nur der mit Monatslohn Beschäftigten, sondern aller in Zeitlohn Arbeitenden nicht mit der vorherig ausbezahlten Summe, sondern mit der im Zeitpunkt der Berechnung gültigen Summe in Betracht zu ziehen.

Professor László Nagy hat sich auch mit den Fragen dieser Regelung beschäftigt und beherzigenswerte Vorschläge besonders in Bezug des in Betracht zu ziehenden Kreises der lohnmassigen Bezüge unterbreitet und zu dem Falle, wenn der Werktätige im Berechnungszeitraum keine Auszahlung erhalten hat.¹³

Seitdem hat sich die Praxis entsprechend entwickelt.¹⁴ Besonders diejenige Stellungnahme der Praxis ist wichtig, laut dessen die Anrechenbarkeit nur jener Lohnbestandteile bei der Durchschnittsberechnung verbietet werden kann, welche der Werktätige unabhängig von seinem Fernbleiben von der Arbeit verdienen und erhalten kann.¹⁵

Bei der weiteren Gestaltung der Regelung kann jener Vorschlag als erledigt angesehen werden, laut dessen die Vorschriften der Durchschnittslohnberechnung für sozialversicherungsrechtliche, arbeitsrechtliche und weitere Zwecke vereinheitlicht werden sollten. Nach anerkannter Meinung ist es im Sozialversicherungsrecht gestattet einen längeren vorangehenden Zeitabschnitt bei der Durchschnittsberechnung in Bezug zu nehmen, ohne Belang darauf, ob der Werktätige während dessen bei einem oder bei mehreren Arbeitgebern beschäftigt wurde. Im Gegensatz dazu richtet sich die Durchschnittslohnberechnung im Arbeitsrecht immer zur Erstattung des auf Grund des gegenwärtig bestehenden Arbeitsverhältnisses ausgefallenen Lohnes, somit muss der bei dem vorangehenden Arbeitgeber erzielte Lohn ausser Betracht bleiben. Auch in jenem Fall, wo der Werktätige während der vorangehenden längeren Periode nur einen Arbeitsplatz hatte, gibt, es im Regelfall keine Möglichkeit zur Berücksichtigung des vollständigen, längeren Zeitabschnittes, denn unterdessen kam es regelmässig zu einer Lohnerhöhung oder einer anderen Modifizierung des Vertrages und das macht eine besondere Durchschnittsverdienstberechnung in jedem Falle notwendig.¹⁶

¹² Legfelsőbb Bíróság (Oberster Gerichtshof) M. törv. II. 10.017/1975 — Bírósági Határozatok 1976 (3) 130; Legfelsőbb Bíróság (Oberster Gerichtshof) M. törv. II. 10. 187/1979 — Bírósági Határozatok 1980 (5) 192. S. zu einigen Ausnahmen: József Radnay: A Mt. kommentárja. (Der AGB—Kommentar) Budapest: Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, 1978. S. 665.

¹³ László Nagy: Hogyan lehet kiszámítani az átlagkeresetet. (Wie kann der Durchschnittsverdienst berechnet werden) Budapest: Táncsics, 1970.

¹⁴ József Radnay, Der AGB—Kommentar S. 664—665; Gyula Posta: Munkajogi ismeretek. (Arbeitsrechtliche Kenntnisse) Budapest: Táncsics, 1981. S. 492—494.

¹⁵ Legfelsőbb Bíróság (Oberster Gerichtshof) M. törv. II. 10. 200/1980 — Bírósági Határozatok 1981 (2) 82.

¹⁶ Erhard Pätzold, Durchsetzung des Leistungsprinzips. Berlin: Staatsverlag, 1975. S. 54.

Weiterhin wäre es angebracht bei der Fortbildung der Regelung gemäss des früheren Vorschlages von Professor László Nagy die Auszahlung auf Grund eines bestimmten Arbeitsverhältnisses in die Begriffsbestimmung aufzunehmen. Es wäre richtig aus dem Kreis der lohnmassigen Bezüge die Gratifikationen — mindestens im Regelfall — auszuschliessen, weil diese keine lohnmassigen Bezüge darstellen.¹⁷ Es wäre zweckmassig die Berücksichtigung des im Zeitpunkt der Auszahlung gültigen Grundlohnes nicht nur in Bezug der mit Zeitlohn, sondern auch bezüglich der mit Leistungslohn arbeitenden Werkstätten vorzuschreiben, vorausgesetzt, dass ihr Verdienst auf Grund des Grundlohnes berechnet wird und dass gleichzeitig keine Veränderung der Leistungsnorm oder einer anderen Arbeitsbedingung stattfand. Ausser dem Zeitpunkt der tatsächlichen Lohnauszahlung sollte das Merkmal der im Berechnungszeitraum gebührenden Bezüge in Betracht gezogen werden und bei bestimmten Lohnbestandteilen zur Ausschliessung bzw. Einbeziehung führen. Weiterhin wäre es richtig die Teilvorschriften mit einer solchen allgemeinen Vorschrift zu ergänzen, welche den Zweck der Regelung umschreibt und in den Grenzfällen der materiellen Wahrheit gemässen Entscheidungen zugrunde liegen würde. Hoffentlich können wir uns bei der Ausarbeitung und der Verwirklichung einer neuen Regelung auch mit den Vorschlägen und Auffassungen des Jubilars rechnen und uns darauf stützen.

¹⁷ Gerard Lyon—Caen, *Les Salaires*. Paris: Dalloz, 1967. S. 115; Gerard M. J. Veldkamp, *Jura Europae—Niederlande*. München: Beck, 1971. 60. 10. 5b.

Zur Theorie des Persönlichkeitscharakters des Arbeitsrechtsverhältnisses

I.

1. Unter den Eigentümlichkeiten des Arbeitsrechtsverhältnisses steht der Personalcharakter (oder, mit einem, hierzulande eher üblichen Terminus: der Persönlichkeitscharakter) in der sozialistischen Literatur des Arbeitsrechts zumindest nicht im Vordergrund, doch steht es eigentlich auch mit der arbeitsrechtlichen Literatur der bourgeoisen Länder in gleicher Bewandnis. Dagegen wird er in der deutschen sowie ansatzweise in der österreichischen bourgeoisen Literatur des Arbeitsrechts etwa als eine Synthese zum „Treueprinzip“ und zugleich als eine, „das Gegenstück“ bzw. „das Zwillingspaar“ zum Gemeinschaftscharakter des Arbeitsrechtsverhältnisses bezeichnende Wesensart aufgefasst. Dabei hat „das Treueprinzip“ — wie es von A. Hueck behauptet wird — im deutschen Recht bereits eine Tradition und tritt ebenso im Mittelalter, wie auch im Arbeitsvertrag des Gewerbe- sowie des Gesinderechts zutage.¹

„Die Karriere“ des Persönlichkeits- (und damit des Gemeinschafts-) charakters vom Arbeitsrechtsverhältnis — wie von W. Schwartz und von W. Holzer behauptet wird — hat jedoch die nationalsozialistische Ära lanciert, und zwar — verlauteterweise — unter Verwendung des traditionellen Treueprinzips sowie einer beinahe „mythologischen Gemeinschaftsidee“. Nach der damaligen Auffassung war es angebracht, — heisst es bei den Obgenannten — das Arbeitsverhältnis als ein Mitgliedschaftsverhältnis personalrechtlicher Art auszulegen und zwar auf der Grundlage der Treuepflicht.²

Es ist kein Zufall, dass der Leitsatz des Persönlichkeitscharakters eben in den dreissiger Jahren und vielleicht am expressivsten von W. Siebert definiert worden war. Demnach sind unter personalrechtlichen Verhältnissen die Rechtsverhältnisse zu verstehen, die einerseits einen intensiven Kontakt von Person zu Person und andererseits die Zugehörigkeit einer Person in eine Gemeinschaft sowie auch deren persönliche Beziehungen zu den Mitgliedern der Gemeinschaft ausdrücken.³ (Dabei — sei hinzugefügt — scheint der Gemeinschaftscharakter in dieser Definition eigens als Kriterium für das Persönliche zu sein.)

¹ Zitiert von Walter Schwartz-Wolfgang Holzer: Die Treuepflicht des Arbeitnehmers und ihre künftige Gestaltung. Verlag des Österreichischen Gewerkschaftsbundes. Arbeit, Recht und Gesellschaft, Band 1, ohne Erscheinungsjahr. (Manuskript aus dem Jahre 1975), S. 25-26.

² A. a. O., S. 25.

³ Wolfgang Siebert: Das Arbeitsverhältnis in der Ordnung der nationalen Arbeit. 1935, S. 70 und f.

Die Lehre vom Persönlichkeitscharakter des Arbeitsrechtsverhältnisses — wie ebenfalls von *Schwartz* und *Holzer* behauptet wird — wurde ihrem Wesen nach selbst nach der Niederlage des Nazismus nicht hinfällig, da, wie die oberwähnten Verfasser meinen, die Lehre über den Charakter des Arbeitsverhältnisses als „Herrschafts- und Tauschverhältnisse“ bereits überholt ist.⁴ Diese ihre Behauptung deckt sich jedoch nicht völlig mit dem als vorherrschend geltenden Standpunkt im westdeutschen Schrifttum. Wohl stellt auch eine Konzipierung von *A. Nikisch* diese Vermutung nahe, wobei er sich jedoch (schlechterdings) für den Persönlichkeitscharakter des Arbeitsverhältnisses einsetzt. Er schreibt nämlich, die Beistellung der Arbeitskraft könne man nicht als Sachleistung, gar nicht als eine warenmässige Entäusserung der Arbeitskraft betrachten. Ferner: im Gegensatz zum Arbeitsrechtsverhältnis ist das Objekt der Vermögensrechtsverhältnisse... unpersönlich.⁵ Da jedoch — besagt er — das Arbeitsrechtsverhältnis auch Elemente obligatorischer Art hat, (was nunmehr auch durch die Rechtsprechung akzeptiert ist), trägt es die Merkmale von *personenrechtlichen Gemeinschafts- und Schuldverhältnissen*.⁶

Nach der Niederlage des Nazismus hatte *Hueck* seine neue — das Arbeitsverhältnis nicht mehr als Mitgliedschaftsverhältnis auslegende — Persönlichkeitsideologie in Ansatz gebracht, und zwar „in der Hoffnung“, darin die prägnanteste Eigenart des Arbeitsrechtsverhältnisses erblickt zu haben. Trotzdem bemerkt man — wie es wiederum im obgenannten Aufsatz von *Schwartz* und *Holzer* lautet — bereits seit Mitte des sechziger Jahre „eine starke Reaktion, bzw. entgegengesetzte Tendenz. Dies zeigt sich darin, dass „der Tauschcharakter des Arbeitsvertrags“ bei gewissen Autoren (*Wiedemann*, *Schwerdner*) gegen den Persönlichkeitscharakter hervorgehoben wird. Andere Autoren dagegen, sowie sie die Treue- und Sorgepflicht gleichzeitig vollends in Abrede stellen, üben starke Kritik über die Konzeption eines Verhältnisses von Personalität und Gemeinschaft — von schuldrechtlichen Standpunkt aus (*Böttner*, *Fartmann*, *Söllner*, *Wolf*).⁷

2. Diese Theorien des bürgerlichen Rechts zur Charakterisierung des Arbeitsrechtsverhältnisses als Personenrechts-, Gemeinschafts- und Schuldrechtsverhältnisse gelten nach Beurteilung des sozialistischen Arbeitsrechts als „Abarten“ der Konvergenztheorie, da sie die Verhüllung des Warencharakters der Arbeitskraft anstreben.⁸ Auch diese Kritik bringt — trotz aller Einseitigkeit — die Alternative zwischen dem persönlichgemeinschaftlichen Charakter und dem Warencharakter nahezu unwillkürlich zum Ausdruck. Gegen diese Kritik trifft man bei uns auch Reflexionen, die statt offener Verneinung auf die Möglichkeit einer Adaptierung hinwirken. Namentlich: *Gyula Eörsi*, in dem Moment, als er die Aufmerksamkeit darauf lenkt, dass es im bürgerlichen Recht nicht mehr gelte, die Gegenüberstellung von Parteien und ihren Interessenvereinigungen zu betonen, sondern vielmehr ihre Zusammenarbeit. Ob-

⁴ Schwarz—Holzer: A. a. O., S. 25.

⁵ Einen Überblick der einschlägigen Auffassungen der Literatur siehe bei Ernst Wolf: Das Arbeitsverhältnis. Personenrechtliches Gemeinschaftsverhältnis oder Schuldverhältnis? ELWERT Verlag, Marburg, 1970. S. 3—4.

⁶ A. a. O., S. 5-6.

⁷ A. a. O., S. 28-40 sowie im angeführten Werke von Schwarz-Holzer, S. 26.

⁸ J. Dötsch—M. Premiszler: Die Konstruktion vom „personenrechtlichen Gemeinschaftsverhältnis“ im westdeutschen Arbeitsrecht. Staat und Recht, 1968, Heft 12, S. 1966-2010.

wohl Eörsi über den Persönlichkeitscharakter im Arbeitsverhältnis nicht spricht, hält er vermutlich ebenfalls den Persönlichkeitscharakter für eine Alternative des Warencharakters, indem er konsequent behauptet, „der Warentauschcharakter“ des bourgeoisen Arbeitsvertrages bleibe erhalten und indem er denselben „dem kollektiven Arbeitsverhältnis“ gegenüberstellt.⁹

Die Auffassung von Tamás Sárközy lässt geradezu an die (oben geschilderte) „Gemischtverhältnis“ — Theorie im bourgeoisen Schrifttum erinnern. Nämlich hat das Arbeitsverhältnis nach Sárközy's Auffassung „... warenmässige (wertmässige), persönlichkeitsbedingte und gemeinschaftliche Elemente“.¹⁰ Da er jedoch auf dieses Thema näher nicht eingeht, kann man nur vermuten, dass diese „warenmassigen Elemente“ eben dasselbe bedeuten, die er anderswo als „die mit der Arbeitskraft verbundenen Warenverhältnisse“¹¹ bezeichnet, wodurch der früher eingenommene, mehr kategorische Standpunkt von Sárközy, wonach er die Arbeitskraft auch unter sozialistischen Verhältnissen geradezu als Ware „bezeichnet hatte“, erheblich gemildert wird.¹² Demnach gelten Warencharakter und Persönlichkeitscharakter (und selbstverständlich separat der Kollektivcharakter) bei ihm als je ein Komponent der Eigentümlichkeiten und „vertragen sich gut“.

Für die Literatur des sozialistischen Arbeitsrechts ist diesbezüglich bezeichnend, dass sie den Warencharakter des (sozialistischen) Arbeitsverhältnisses aberkennt, doch die einschlägigen Argumentierungen sind zu verallgemeinernd und nicht einmal ganz frei von Floskeln. Trotzdem ist man nicht auf der Suche, anstelle des aberkannten Warencharakters eine Alternative zu finden. Erwähnenswert ist dagegen, dass es im Lehrbuch-Schrifttum des ungarischen Zivilrechts bei der *rechtlichen Begriffsbestimmung der Sache*, u.a. wie folgt heisst: „auch die Arbeitskraft des Menschen... fällt selbstverständlich nicht unter den Sachbegriff.“¹³ Diese Feststellung ist hier besonders angebracht, weil sie treffend zum Ausdruck bringen kann, dass die Arbeitskraft sachenrechtlich nicht einmal im bourgeoisen Recht als Ware gilt. Überhaupt kann die Arbeitskraft kein Gegenstand eines „klassischen“ Zivilrechtsverhältnisses, einer Obligation oder irgendeines anderen Rechtsverhältnisses sein, ja sogar kann die Arbeitskraft in einem modernen Rechtssystem zu überhaupt keinem Gegenstand werden, dies würde nämlich „einer Verstellung des Menschen zur Sache“ gleichkommen — da ja die Arbeitskraft vom menschlichen „Träger“ unzertrennlich ist. Genauer gesagt: der Arbeitsvertrag und damit das Arbeitsrechtsverhältnis konnte im bourgeoisen Zivilrecht, bzw. in dessen Teil über die Schuldverhältnisse seine eigene Stelle letztlich deshalb so ziemlich frühzeitig „erzwingen“ (und dadurch etwa sogar seine theoretische

⁹ Gyula Eörsi: Recht — Wirtschaft — Rechtssystemgliederung. (Jog — Gazdaság — Jogrendszerterjedés.) Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977. S. 62-66 und 129.

¹⁰ Tamás Sárközy: Rechtliche Regelung der betriebsinneren Organisations- und Betätigungsverhältnisse. (A vállalat belüli szervezeti és működési viszonyok jogi szabályozása.) Állam- és Jogtudomány, 1980, Heft 4, S. 563.

¹¹ Sárközy: Zur Problematik des Unternehmungsrechts als Rechtszweig. (A vállalati jog, mint jogágazat problémájához.) Jogtudományi Közlöny, 1979, Heft 12, S. 804.

¹² Sárközy: Die Gliederung in Rechtszweigen der rechtlichen Regelung der Eigentumsverhältnisse. (A tulajdonviszonyok jogi szabályozásának jogágazati tagozódása.) Jogtudományi Közlöny, Heft 7, S. 307, Anmerkung 39.

¹³ Miklós Világhy—Gyula Eörsi: Ungarisches Zivilrecht. (Magyar polgári jog), Band I. Tankönyvkiadó, Budapest, 1962, S. 148.

„Verfremdung“ von Schuldrecht)¹⁴, weil die Arbeitskraft (auch dort) keine wirkliche Ware darstellt.

Letztlich kann man feststellen (abgesehen von marginalen Fällen), dass diese besondere Ware, ausser des Arbeitsvertrages, zu keinem Gegenstand irgendeines Vertrages werden kann und auch der Arbeitsvertrag keine andere Gattung von Waren zum Gegenstand haben kann. Demzufolge hat diese einzige *Art der Rechtsverhältnisse den Warencharakter* der Arbeitskraft zur massgebenden Charakteristik. Das Prädikat „Verhältnis mit Warenbezogenheit“ selbst als eine charakteristische Eigenart der Schuldrechtsverhältnisse deutet dagegen darauf hin, dass jede Gattung von Waren theoretisch Gegenstand für allerlei Obligationen bilden kann. Im Gegensatz zu dieser „Rahmenbezeichnung“ drückt der Warencharakter des Arbeitsverhältnisses auch demzufolge eine strikte Qualifikation aus, weil die Arbeitskraft-Ware eines Arbeitsvertrags „bedarf“, doch der Arbeitsvertrag keiner Arbeitskraft-Ware bedarf“, sondern eben einen Persönlichkeitsfaktor darstellt. Für mich scheint auch dadurch bewiesen zu sein, dass bei einer Charakterisierung des Arbeitsverhältnisses unter diesem Aspekt der Persönlichkeits- und der Warencharakter konfrontiert werden (da sie eine Alternative bilden).

3. Das Recht hat einen eigenen Persönlichkeitsbegriff (die Persönlichkeit im rechtlichen Sinne), es braucht jedoch auch die philosophisch-ethische Bestimmung der Persönlichkeit, wie auch im Bereich meines Themas. Diese (ausserrechtliche) Persönlichkeit — wie auch vom Zivilrechtler *Károly Törő*, festgestellt wird — stellt ja doch „einen ideellen Wert“¹⁵ dar. Oder — noch prägnanter — nach Auffassung eines anderen Verfassers: sie gilt wie *ethischer Wert*, welcher für jedermann mehr wiegen kann, als die Güter vermögensrechtlicher Art.¹⁶ Im Arbeitsrechtsverhältnis wird dieser „Wert“ also unmittelbar zum Reglement — dadurch, dass diese Rechtsbeziehung, ihrer grundlegenden immanenten Eigenart zufolge, eine menschliche Beziehung darstellt, in welcher die Mitbetroffenen ihre Persönlichkeit tagaus-tagein „vorführen“ und auf direkte Weise „zur Konfrontation bringen“. Das Arbeitsverhältnis hat also seine Persönlichkeitsbezogenheit nicht etwa in dem Sinne, als das Persönlichkeitsrecht im Zivilrecht. Das Zivilrecht gewährt also der menschlichen Persönlichkeit in diesem seinen „Abschnitt“ mit seinen spezifischen Mitteln und in der durch diese markierten Sphäre *nur Rechtsschutz*, einer Regelung unterzieht es sie jedoch nicht.¹⁷ Und gleichfalls „bewältigt“ auch das Strafrecht einen Persönlichkeitsschutz, ja sogar der Personenrechtsfaktor figuriert auch unter den Abwägungsmotiven der Strafzumessung.

Im Rahmen meines Themas wird aber der Persönlichkeitscharakter nicht eines Rechtsgebietes (eines Rechtszweiges oder eines Rechtszweigteilchen), sondern eines Rechtsverhältnisses behandelt. Wo es sich um ein Persönlichkeitsverhältnis handelt, ist auch ein Persönlichkeitsschutz erforderlich, doch

¹⁴ Vergl.: László Román: Arbeitsrecht (Munkajog) (Ergänzendes Teil-Skriptum für die Fakultät. Tankönyvkiadó, Budapest, 1979, S. 45 sowie 47 und f.

¹⁵ Károly Törő: Persönlichkeitsschutz im Zivilrecht. (Személyiségvédelem a polgári jogban.) Thesen einer Dissertation für die Kandidatur, Budapest, 1981. S. 5.

¹⁶ Artur Neszlényi: Schutz der Persönlichkeit. (A személyiség védelme) Magyar Jogászegyleti Értekezések. Bd XVI. Heft 7, Budapest, 1903, S. 289 und f.

¹⁷ Anscheinend wird diese „Auffassung“ kritisiert und das Besagte der Uner-schliessbarkeit dieser Rechtszweig-Gruppe durch die Wissenschaft angelastet bei László Sólyom (A személyhez fűződő jogok). (Die Persönlichkeitsrechte.) (Jogtudományi Közlöny, 1979, Heft 6, S. 328-330)

der Persönlichkeitsschutz kann quasi auch von aussen her geboten werden, und zwar — wie eben in den Fällen des Zivil- und des Strafrechts — auf eine Weise, wobei die „Persönlichkeitsbezogenheiten“ eines Rechtsverhältnisses aus einem anderen Rechtszweig (z.B. dem Staats- und Verfassungsrecht) durch den betroffenen Rechtszweig und mittels seiner spezifischen Sanktionen geschützt werden. Aus diesem Grunde kann es überraschend sein, dass eben der *Arbeitsschutz* im Arbeitsverhältnis sowie dessen soziale inhaltliche Elemente in der ziemlich eng begrenzten Personenrechtsliteratur des Arbeitsrechts in den Vordergrund gestellt werden.¹⁸ Diese Betrachtungsweise ist umso mehr eigenartig, als der Personenrechtscharakter des Arbeitsverhältnisses eben in den einschlägigen Rechten und Pflichten nur indirekt erscheint oder gar nicht so eindeutig ist. So auch bei *Jaroslav Filo*, der sonst die Persönlichkeitsmerkmale des Arbeitsverhältnisses beinahe erschöpfend behandelt, wird diese Eigentümlichkeit lediglich als eine Funktion des Arbeitsrechts erkannt. Wohl zu dessen Vergegenständlichung gereicht, dass *Filo* den durch die (gesamte) Rechtsordnung wahrgenommenen Schutz der Persönlichkeit auf das Arbeitsrecht „hinausprojiziert“; auf diese Weise hält er den arbeitsrechtlichen Persönlichkeitsschutz lediglich für eine — obwohl „belangreiche und organische“ — Erweiterung des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes.¹⁹

In gewisser Hinsicht sind die obige Betrachtungsweise und Vergleichung zwar akzeptabel, ich meinerseits bevorzuge jedoch die Ableitung der Persönlichkeitsschutz-Funktion des Arbeitsrechts aus dem Personenrechtscharakter des Arbeitsrechtsverhältnisses und in diesem Aspekt erübrigt sich die Beziehung zum zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutz. Der Persönlichkeitscharakter des Arbeitsrechtsverhältnisses selbst hat aber seinen Ursprung darin, dass sich der Mensch in diesem Verhältnis ausgesprochen in seiner Eigenschaft als soziales Wesen beteiligt. Die Arbeit stellt ein *strukturelles Element* der Persönlichkeit dar, welches die in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung eingenommene Position und die dadurch bestimmte Orientiertheit des Individuums (sein Schaffungsbedürfnis, seine Kündigkeit usw.) bedeutet.²⁰ Mit der Erfüllung des Arbeitsrechtsverhältnisses realisiert der Mensch nicht nur seine Arbeitsfähigkeit, bzw. durch diese Handlung kann er seinen Charakter, sein Temperament, sein Interesse zur Entfaltung bringen.²¹ Im Arbeitsrechtsverhältnis beteiligt sich der Mensch als solches (soziales) Wesen, das über die Gesellschaft und sich selbst einen „Erfahrungssatz“ besitzt, unter dessen Zugrundelegung er sein Verhältnis zur Umwelt und zu sich selbst herausbildet — auch durch gewisse emotionelle Besonderheiten motiviert.²² Und auch aus dieser unperfekten Definition erhellt es sich, dass die Persönlichkeit im Hinblick auf das Arbeitsrechtsverhältnis (wie in der rechtlichen Sphäre im allgemeinen) grundlegend als ein Gegenstück zum Vermögens- und Sachcharakter (mit Einschluss des Warencharakters) figuriert, in einer Definiton allgemeiner Art, bei welcher „... die Begriffe: Individuum, Eigen-

¹⁸ Siehe die Berufungen von Solyom (im angeführten Werke, S. 329) sowie Jaroslav Filo: Schutz und Entwicklung der Persönlichkeit im tschechoslowakischen Arbeitsrecht. (A személyiség védelme és fejlődése a csehszlovák munkajogban). (Magyar Jog, 1982. Heft 3, S. 260.

¹⁹ Filo: im angeführten Werke, S. 259. und f.

²⁰ József Lick: Személyiség és filozófia. (Persönlichkeit und Philosophie) Kossuth Kiadó, 1969, S. 202-205.

²¹ A. a. O., S. 178 und f.

²² A. a. O., A. 182 und f.

tümlichkeit und Persönlichkeit... im wesentlichen als Synonymen auszulegen sind und ihre Differenzierung von keiner besonderen Bedeutung ist."²³

4. Es ergibt sich also eigens aus dem Charakter (aus der Persönlichkeitsbezogenheit) des Arbeitsrechtsverhältnisses, dass auch die Präventiveigenschaft seiner Reglemente persönlichkeitsbezogen ist. Und nachdem die *Immanenz* dieses Persönlichkeitsschutzes hiemit nur betont wurde, so bedarf deren Tragweite noch einer weiteren Untermauerung. Im Arbeitsverhältnis als zugleich einem Verhältnis der relativen Über- und Unterordnung (einem Verhältnis von „Gewaltcharakter“) kann nämlich besonders die Persönlichkeit des subalternen Werkstätigen (des Arbeitnehmers) während der ganzen Dauer der Arbeitsverrichtung beinahe als eine Art „Zielscheibe“ fungieren. Die einschlägigen Erscheinungen des Alltags erweisen sich prägnanterweise als *Mißbräuche von Seiten der übergeordneten Partei*. Und zwar: die Schaffung ungleicher Situationen verschiedenster Art, die Erteilung übergeladener Anweisungen, das Aufdrängen unbegründeter Kontrollen, die Duldung oder geradezu Anregung von Intrigen, die Unterdrückung der Kritik, die Mißstände der Qualifizierung verschiedenster Art — um die zur Aktenausfertigung (oder zu anderen Betreffen) gelangenden, zur Selbstbewußtsein- oder (geradezu) zur Ehrenbeleidigung reichenden Redewendungen nur zuletzt zu erwähnen.

An der anderen Seite des Arbeitsrechtsverhältnisses, in der Überordnungsposition, steht zwar eine Organisation, welche im philosophischen Sinne keine Person (Persönlichkeit) ist. Doch hinsichtlich des Personenrechtscharakters des Arbeitsrechtsverhältnisses ist es eigentlich nur soweit „aus-schlaggebend“, dass sich dieses Spezifikum von Seiten des Arbeitgebers auf *indirekte* Weise, ja sogar in seiner *Dynamik*, zeigt. Trotzdem, von dieser Seite her kann das Momentum, wobei die Arbeitgeberorganisation betreibenden menschlichen Individuen ihre Persönlichkeit nicht nur in ihrer Arbeitnehmereigenschaft, sondern auch als „Gegenstücke“ zur Arbeitnehmerseite in das Arbeitsrechtsverhältnis „mit sich ziehen“, nicht unberücksichtigt bleiben. Es kann daher behauptet werden, dass der Unterschied in der Person bezüglich des Arbeitgebers in der Form einer Organisation und des Arbeitgebers in der Form einer natürlichen Person im Hinblick auf den Personencharakter des Arbeitsrechtsverhältnisses geradezu indifferent ist. Auch im modernen (d. h. mit Arbeitgeber in einem organisatorischer Form zustande gekommenen) Arbeitsrechtsverhältnis werden Personen im Laufe der Arbeitsverrichtung bzw. im Leitungsprozess, in welchem sich nicht nur der Untergebene der anderen Partei zu fügen hat, miteinander „konfrontiert“. Gleichzeitig sind die sich als Arbeitgeberorgan betätigenden Leiter dazu da, dem bestimmungsmässigen Betrieb der Organisation durch ihr selbstentfaltendes Wirken Vorschub zu leisten. „Die Autorität“ der Organisation wird durch die Autorität der Leiter zur Vollentfaltung gebracht. Dabei gilt die Autorität doch selbst als ein Faktor der Persönlichkeit, dem nicht nur im Leistungsprozess, sondern auch bei der den Personen im Laufe der Arbeitsverrichtung bzw. *im Leitungsprozess*, in Ernennung zum Leitungsposten überhaupt eine Rolle zufallen muss. In Anbetracht der Obgesagten wird der Persönlichkeitscharakter des Arbeitsrechtsverhältnisses dadurch noch gar nicht wesentlich geschmälert, dass sich die Autoritätsbeschwerden (und sonstige Persönlichkeitsverletzungen) der Leiter

²³ A. a. O., S. 173.

an der Seite der Arbeitgeber (organisation) meistens nicht in einem persönlichkeitsbezogenen Nachteil offenbaren.

Das Arbeitsrechtsverhältnis ist also nicht nur „halbseitig“ ein personenrechtliches Verhältnis. Und die Tatsache, dass seine Erfüllung durch eine enge Nebeneinanderstellung von menschlichen Individuen, d.h. Persönlichkeiten (durch die Zumutung ihrer Zusammenarbeit bzw. durch die Verpflichtung dazu) zur Verwirklichung gelangt, wird — auch im vertikalen „Zweig“ — durch die *spezifische Dauer* des Arbeitsrechtsverhältnisses etwa noch weiter untermauert. Dieses Moment wird diesmal meinerseits jedoch nur der Einsicht halber betont, dass dem „Erhalten des Vertrags“ sowie dem Bewahren *des Gleichgewichtes des Vertrags* eine besondere Bedeutung, ja sogar Spezifik zukommt. Einerseits, weil die Interessen zum Teil direkt persönlichkeitsbezogen sind (wie ich oben bereits ausgeführt habe), andererseits, weil die Interessen güterrechtlichen Inhalts ebenfalls weitaus „persönlichkeitsbeladen“ sind — nimmt auch das Vertragsgleichgewicht von Grund auf einen personenrechtlichen Charakter an. Geht man daran, dies mit dem anscheinend „extremsten“ Beispiel zu belegen, so könnte man sich eben auf die (auch noch heutzutage) für Arbeitslohn genannte Dienstleistung berufen. Im sozialistischen Arbeitsrechtsverhältnis drückt „der Arbeitslohn“ kein Gleichwertigkeitsverhältnis aus (er ist kein Arbeitsäquivalent, ja sogar nicht einmal dasselbe der Arbeitskraft).

Demzufolge tritt ein relativer Gleichwert gegen seinen Absolutwert in den Vordergrund: der Arbeitslohn und damit die Lohnfestsetzung werden vortrefflich zu einer Frage *der Gleichheit*, d. h. der Persönlichkeit, Auf dieser Grundlage kann man so konzipieren, dass der Arbeitslohn im Arbeitsrechtsverhältnis (d. h. im Vertikalverhältnis von Arbeitgeber und Arbeitnehmer) dem Postulat der Interessenbewahrung, nämlich des Vertragsgleichgewichts Genüge leistet, wenn er eine horizontale Gleichheit ausdrückt. Mit anderen Worten: der Arbeitgeber verhält sich anhand der Lohnfestsetzung („der Lohnberichtigung“) (auch) gegenüber dem betroffenen Arbeitnehmer vertragsgerecht, wenn er — im Vergleich zu der Leistung anderer Arbeitnehmer — annähernd die geleistete Arbeit zu Grunde legt.

Aus dem Obgesagten folgt, dass der Arbeitslohn und die sonstigen Elemente güterrechtlichen Inhalts zur Entschärfung des Personenrechtscharakters des Arbeitsrechtsverhältnisses nicht geeignet sind. Das bedeutet aber, dass das „Gemischungsverhältnis“ kann. Der obligatorische Charakter und Personenrechtscharakter bilden eine Alternative, in welcher diese theoretisch nicht zu vermengen sind. Wie auch die Schuldverhältnisse gewisse (Persönlichkeits-)elemente innehaben und trotzdem als homogene Vermögensverhältnisse angesehen werden, so — umgekehrt — gilt das Arbeitsrechtsverhältnis ebenfalls als ein „homogenes“ Personenrechtsverhältnis, u. zw. aus dem Grunde, weil die Beziehungen seiner Subjekte zueinander auf direkte und bezeichnende Weise persönlichkeitsbezogen sind. Die Schuldverhältnisse sind dagegen vermögensrechtlicher Art, weil die Beziehung der Subjekte durch Sachen und Güter vermittelt ist, die Persönlichkeit bleibt dabei „im Hintergrund“. Wie es jedoch aus dem bisher Gesagten hervorleuchtet, ist eine gewisse „Gemeinsamkeit“ des vermögensrechtlichen (schuldrechtlichen) Charakters mit dem Personenrechtscharakter im Falle des Arbeitsrechtsverhältnisses durchaus denkbar, u. zw. in Abhängigkeit davon, ob die Fähigkeit des Menschen zur Arbeitsleistung (die Arbeitskraft) als Ware gelten kann. Im Kapitalismus, wo

die Arbeitskraft als Ware gilt, kann man den Personenrechtscharakter für einen formellen „Charakterzug“ betrachten, der — auf widersprüchliche Weise — einen materiellen Inhalt deckt. Somit ist (wäre) die Konzipierung des bourgeoisen Arbeitsrechtsverhältnisses als „Gemischtverhältnis“ lediglich in diesem Sinne zu bejahen. Auf diese Weise drückt sie nämlich die (soziale) Widersprüchlichkeit (die Widersprüche) des Arbeitsrechtsverhältnisses aus. Und letztlich: auch das sozialistische Arbeitsrechtsverhältnis ist — zwar nicht nach immanenten (meritorischen), ja sogar nicht einmal nach rechtlichen, sondern nach ökonomischen Kriterien — ein Vermögensverhältnis, soweit es in Ansehung seiner Bestimmung ein *Selbsterhaltungsverhältnis* (ein Existenzverhältnis) ist. Dies kann also ebenfalls kein Grund sein, dasselbe als ein „Gemischtverhältnis“ zu bezeichnen.

II.

1. Bezüglich der Vergegenständlichung des Personenrechtscharakters des sozialistischen Arbeitsrechtsverhältnisses — wie bereits erwähnt — halte ich den Warencharakter bzw. dessen Mangel der Arbeitskraft für eine Kardinalfrage. Deshalb ist eine Behandlung meines Themas aus der Sicht der Volkswirtschaftslehre gar nicht ohne Interesse. Doch diesbezüglich gibt es in dieser Disziplin keinen eindeutigen Standpunkt. Die vorherrschende Auffassung, die Arbeitskraft im Falle des Volkseigentums der Produktionsmittel gelte nicht als Ware, wird durch eine Anzahl von kompromistischen Auffassungen, wonach die Arbeitskraft lediglich einen „Warencharakter“ bzw. gewisse warenähnliche „Charakterzüge“ hat, flankiert.²⁴ Vorausgeschickt die Vielfalt der einschlägigen Argumentierungen, kann man rechtens bemängeln, dass der Personenrechtscharakter des Arbeitsverhältnisses als eine an sich gebotene Alternative zum Warencharakter in ihnen nicht zutage tritt. Die Annäherung der Frage durch die Volkswirtschaftslehre nimmt für mich allzu sehr die *Betrachtungsweise von Wert und Äquivalent* an, deshalb hat es den Anschein, als wenn das Moment in den Hintergrund getreten wäre, dass die Auslegung dieser Fähigkeit des Menschen als Ware „lediglich“ ein spezifischer Ausdruck dafür sei, wonach die Arbeitsfähigkeit des Menschen — im Laufe der Nutzbarmachung — zur Sache wird und somit ihre Gegenüberstellung zur Persönlichkeit erfolgt. Sehr lehrreich ist in dieser Hinsicht, wie die Darstellung von Marx über die beiden Momente im Austausch von „Kapital und Arbeit“ seitens der in der Forschung tätigen Sozialökonomien analysiert wird.

Dabei ist unbedingt zu bejahen, dass der Unterschied zwischen dem auf dem Arbeitsmarkt vor sich gehenden Vertragsabschluss und der im Arbeitsprozess zur Verwirklichung gelangenden Erfüllung betont wird.²⁵ Zugegeben, der Arbeitsjurist mag bereits hier auf andere Weise konzipieren: er legt nämlich den auf das Marktmoment folgenden „Funktionswechsel“ im wesentlichen nicht als eine Einleitung des Ausbeutungsprozesses aus, sondern als eine *Konfrontierung des Erfüllungsprozesses mit dem Vertrag* als die Über-

²⁴ Einen Überblick dieser Auffassungen siehe in: György Pogány: Munkaerő-gazdálkodás és munkaerő-politika (Arbeitskraft-Bewirtschaftung und Arbeitskraft-politik). Közgazdasági és Jogi Kiadó, Budapest, 1982. S. 54 und f.

²⁵ A. a. O., S. 56 und f.

gehung des Vertrags durch die Erfüllung. Und in diesem Aspekt kann man bereits auch eine gewisse Homogenität vom Vertragsabschluss am Arbeitsmarkt und vom Mangel am Gleichgewicht in der Erfüllungssphäre erkennen. Wenn nämlich die Erfüllung den Vertrag übergehen vermag, so kann auch der ihr zugrundeliegende Vertrag nicht von Wirklichkeit sein: der Arbeitsvertrag ist ja ein Vertrag, welcher in einer durch den herrenlosen Zustand des Arbeitnehmers determinierten Lage, also einer Lage der Abhängigkeit, abgeschlossen wird. Mit der Eingehung dieses Vertrags hat der Arbeitnehmer nicht etwa nur seine Arbeitskraft veräußert, sondern in Wirklichkeit auch seine Persönlichkeit ausgeliefert bzw. aufgeopfert.

Wird die Erklärungsfreiheit des Arbeitnehmers im Erfüllungsprozess „verwirkt“, d. h. muss er die Anordnungen seines Arbeitgebers unabdingbar befolgen, so erfolgt es nicht aus dem Grunde, weil er diese Pflicht übernommen hat, sondern, weil er keine bessere Wahl hatte. Läuft der Arbeitnehmer bei seiner der Wahrung des Eigeninteresses dienlichen Einwendung die Gefahr der Vertragsaufhebung, was mit der weiteren Gefahr verbunden ist, dass er sich einer neuen Vertragschliessung bei weitem nicht sicher sein kann (umso weniger, als er nunmehr als „verbestraft“ gilt), so bedeutet dies etwa nicht, dass sich auf dem Arbeitsmarkt und auf der „Produktionsbühne“ in gewisser Hinsicht gleichartige Funktionen abspielen. Auf dem ersteren lässt sich ja noch — sozusagen — alles durch den vertraglich vorge-täuschten Schein der Gleichheit „verdunkeln“. In der Wirklichkeit herrscht ja bereits auch hier eine Ungleichheit (eine Bloßstellung), genauso, wie im Produktionsprozess (und nicht einfach eine Unter- und Überordnung).

Zu dessen Gewährleistung, dass die Möglichkeit zur *Selbstverwirklichung* zur Entfaltung der Persönlichkeit dem Arbeitnehmer auch an der Erfüllungsstätte geboten und dem *sachenähnlichen* Verhalten des Arbeitnehmers d. h. seiner „Zwangsverschwiegenheit“ ein Ende bereitet wird, bedarf es vor allem einer, auf das Volkseigentum der Produktionsmittel beruhenden Demokratie. Und was dazu noch als ergänzende Vorbedingung vonnöten ist und ebenfalls im Falle eines Volkseigentums der Produktionsmittel zur tatsächlichen Realität werden kann, ist *das Recht zur Arbeit*.²⁶ Bei dessen Mangel kann nämlich die Angst vor dem Stellenverlust über das normale Ausmass hinausgehen und eine „Manipuliertheit“ der Demokratie nach sich ziehen.

In der volkswirtschaftswissenschaftlichen Forschung steht — meiner Beurteilung nach — die äquivalents-, verteilungs- und „marktzentrische“ Betrachtungsweise allzusehr im Vordergrund.²⁷ Dies scheint jedoch ein Gesichtspunkt zweiten Ranges zu sein, da meines Erachtens der Äquivalent von Leistung und Gegenleistung im Arbeitsverhältnis dann vorliegt, wenn die Arbeitskraft eine Ware ist (sie hat nämlich einen Wert) und nicht etwa umgekehrt. Folgerichtig kann man von „Arbeitsmarkt“ nur dann reden, wenn die Nachfrage bzw. das Angebot, die in Verbindung mit den Bewegungen der Arbeitskraft zweifellos beobachtet werden können — tatsächlich mit der (Arbeitskraft-) Ware verbunden sind. Auch bei der Alternative zwischen dem

²⁶ László Román: im angeführten Werke, S. 74-76.

²⁷ György Pogány: im angeführten Werk, S. 62 und f. Es sei erwähnt, dass ich den durch das Schrifttum der Sozialökonomie gemachten Unterschied als zu „matt“ empfinde: der Werktätige des Sozialismus(!) ist — sozusagen — kein „Lohnempfänger“ mehr...

Wertgesetz und dem Gesetz der Verteilung nach der Arbeit, die einander „zur Verwechslung“ ähnlich sind, kommt es letztlich gleichfalls darauf an. Zu den Obgesagten bekenne ich mich auch deshalb, weil ja die Waren nicht allerorts, wo es auch eine Geldleistung gibt, vorhanden sind und nicht jeder Tausch als Warenaustausch gilt.

2. Der Personenrechtscharakter des Arbeitsverhältnisses hängt mit seiner *Gemeinschaftsbezogenheit* eng zusammen, u. z. vor allem in dem philosophisch-ethischen Sinngehalt der letzteren. Mit der Verstärkung und nachher Vervollständigung des Personenrechtscharakters der Arbeitsverhältnisse wird auch sein Gemeinschaftscharakter gleichmässig vollentfaltet. All dies geht jedoch — wie ich dies im obigen unter Beweis zu stellen versuchte — in Abhängigkeit von der Abschaffung des Warencharakters der Arbeitskraft bzw. des Arbeitsverhältnisses vor sich. Der Warencharakter hat eine Verfremdung des Menschen vor sich selbst (und selbstverständlich vor seiner Arbeit), doch auch vor der Umwelt seiner Arbeit und somit auch vor dem Kollektiv zur Folge. Und umgekehrt: in dem Ausmasse der Personenrechtscharakter zur Vollentfaltung gelangt, so verstärken sich das Kollektivgefühl, der Geist der (wahren) Zusammenarbeit.

In der sozialistischen Gesellschaft der Gegenwart ist der Warencharakter der Arbeitskraft und damit des Arbeitsverhältnisses theoretisch abgeschafft, nämlich auf der Grundlage des Volkseigentums an den Produktionsmittel. Dieser Werdegang zum Volkseigenen und damit der Personenrechts- und Gemeinschaftscharakter des Arbeitsverhältnisses kann aber noch nicht als vollentfaltet bezeichnet werden. Deshalb bin ich auch selbst der Meinung, dass die Arbeitskraft und das Arbeitsverhältnis auch in der sozialistischen Gesellschaft der Gegenwart noch *gewisse warenmässige Eigenarten* („Charakterzüge“) innehaben. Und dies bekommt man auf weitaus direkter Weise und allgemein hin auf einem verhältnismässig niederen Niveau der demokratischen Einrichtung zum Spüren. Und dies kann jedoch meistens den bei weiterem geduldeten (zur Abschaffung nicht gelangten) *willkürlichen Leitungsakten* im Arbeitsverhältnis, d. h. der Unterbietung des Sollwertes der Verantwortlichkeit der Leiter angelastet werden. Im engen Zusammenhang damit stehen aber das verhältnismässig niedrige Bildungsniveau grosser Arbeitnehmermassen und insbesondere deren bestimmte Erscheinungen wie die Tendenz zur Übertreibung von Privatinteressen, die Selbstsuch, der Unwille zur Anpassung und ähnliches.

Aus den Obgesagten folgt, dass das sozialistische Arbeitsrechtsverhältnis im wahren Sinne des Wortes als Personenrechts- (Gemeinschafts)verhältnis anzusehen ist, obwohl diese seine Eigenart noch bei weitem nicht als vollentfaltet bezeichnet werden kann. So (d. h. in solcher Hinsicht) ist wenigstens sein Charakter im Vergleich zum Arbeitsrechtsverhältnis der kapitalistischen Gesellschaft zu summieren. Im Falle des letzteren — infolge des bürgerlichen Eigentums an den Produktionsmitteln — kann von einer Abschaffung des Warencharakters des Arbeitsverhältnisses nicht die Rede sein. Auf welche Weise immer die auf dieser Grundlage entstehende betriebsinnere Demokratie zu bewirken vermag, dass man von einem *beschränkten Warencharakter* reden kann, so halte ich dies trotzdem zur Auflösung der Gegensätze aus dem „Gemischtencharakter“ für ungenügend: das bürgerliche Arbeitsrechtsverhältnis ist — (auch) nach meiner Beurteilung — gleichzeitig ein Verhältnis personenrechtlicher, (gemeinschaftlicher) und schuldrechtlicher (tauschbe-

zogener) Art. Und zwar ist es — wie oben bereits erwähnt — formell personenrechtlich, in seinem Inhalt, seiner wahren Essenz nach jedoch schuldrechtlicher Natur.

Schliesslich sei erwähnt, dass der Begriff von „*human relations*“ im modernen bourgeoisen Fachsrifttum in etwa gleichem Sinne wie der Personenrechtscharakter des Arbeitsverhältnisses gebräuchlich ist. Mit diesem Begriff sucht man jedoch gar nicht etwa die historische Kontinuität des personenrechtlichen Charakters des Arbeitsverhältnisses auszudrücken, sondern, dass sich das Arbeitsverhältnis etwa mit der Entwicklung der Idee der betriebsinneren Demokratie, ja sogar der Partizipation, aus einem Verhältnis schuldrechtlicher Art in ein personenrechtliches Verhältnis umwandelt hatte. Dessen vorangehend zusammengefasste relative (teilweise bestehende) Realität muss also anerkannt werden, da es dem Organisationsmodell der Arbeit im modernen Kapitalismus entspricht. In dem darüber hinausgehenden Rahmen mutet es jedoch bereits irreal an und bringt wahrscheinlich auch eine Tendenz zur Wahrheitsverchönerung zum Ausdruck.²⁸ Der Wortgebrauch: „Humanisierung“ des Arbeitsverhältnisses (oder der Arbeitsbedingungen) ist dagegen einer anderen Beurteilung zu unterziehen. Sie ist nämlich eine Signatur zum Ausdruck eines gewissen „Ordnungsprinzips“ und erweckt in dem erwähnten Zusammenhang den Anschein, als wenn ein humanes (humanitäres) Verhältnis allein auf dem Wege rechtlicher Regelung oder aber vielleicht kraft einer Einzelverfügung konstruiert werden könnte (d. h. durch Umwandlung eines Vermögens-, bzw. eines Schuldrechtsverhältnisses quasi in diese Form). Abgesehen von dieser seiner „Ungenauigkeit“, kann dasselbe unter kapitalistischen Verhältnissen jedenfalls eine fortschrittliche Tendenz anzeigen, unter sozialistischen Verhältnisse würde en aber einer Selbstkritik gleichkommen (obwohl dieser Wortgebrauch nur einer Bezeichnung der Bestriebug zur weiteren Festigung des personenrechtlichen Charakters des Arbeitsverhältnisses dient).²⁹

²⁸ Hierbei erblicke ich die Einseitigkeit und die Realität der Kritik von Dötsch und Premszler (im angeführten Werk, in der Anmerkung 8).

²⁹ Ottó Pírityi: A munkaviszonyok humanizálása. (Humanisierung der Arbeitsverhältnisse). Szakszervezeti Szemle. 1979, Heft 2, S. 23-33.

JÓZSEF RUSZOLY

Arbeitsverhältnisse und Wahlrecht in Ungarn (1913—1938)

1. Im Ungarn des bürgerlichen Zeitalters galt das Arbeitsrecht nicht als ein selbständiger Rechtszweig; die mit der Arbeitsverrichtung verbundenen Institutionen befanden sich im Grunde genommen im Privatrecht und einige ihrer Elemente wurden im Verwaltungsrecht geregelt, und zwar nicht nur die Einrichtungen des öffentlichen Dienstes, sondern auch die Regelung einiger der mit dem im engeren Sinn genommenen Arbeits- oder — mit zutreffenderem Ausdruck — Dienstverhältnis verbundenen Fragen, wie z.B. auch der Lage der aus den landwirtschaftlichen Arbeitern hervorgehenden Ackerknechte. Diese „öffentlich-rechtliche“ Umgestaltung der Arbeitsverhältnisse hat dem Agrarproletariat unzweideutig Schaden zugefügt, da die Gewaltorgane des Staates, vor allem der Kreisoberstuhlrichter und die Gendarmerie, der gesetzlichen Regelung und der Praxis gemäß stets auf der Seite der Arbeitgeber standen.

Bis 1912 kam es nicht in Frage, daß das Arbeits- oder Dienstverhältnis der Arbeitnehmer zur Grundlage eines so grundlegenden politischen Rechts, wie es das parlamentarische Wahlrecht war, werden könnte. Das Arbeits- oder Dienstverhältnis als ein Wahlrechtszensus, der nach der klassischen bürgerlichliberalen Auffassung als eine öffentlich-rechtliche Absurdität galt, wurde zuerst im System des nach der Aufhebung der traditionellen parlamentarischen Formen strebenden István Gr. Tisza geregelt.

2. Die Gesetzgeber des bürgerlichen Zeitalters haben zur Einräumung der Stimmberechtigung von den Wählern Unabhängigkeit, wirtschaftliche *Selbständigkeit* gefordert; um diese zu sichern, haben sie auch für die erwachsenen Männer Vermögens-, Einkommens-, Steuerzahlungs- oder Bildungszensus vorgeschrieben. Diese Selbständigkeit wurde durch eine sich an eine andere Privatperson knüpfende Dienstverbindung prinzipiell ausgeschlossen: so durch die knechtische Lage in Wirtschaft oder Haushalt, das dem Gewerbegesellen an seinen Meister, ja sogar auch durch das den Fabrikarbeiter an den Fabrikeigentümer knüpfende Verhältnis. Die grundsätzliche Erklärung hierfür war, daß der Wahlbürger nur dann unabhängig und nach seiner Überzeugung votieren könne, wenn er von seinem Herrn, Meister oder Arbeitsgeber nicht beeinflußt werde. Diese Doktrin wurde nach der Ausbildung und Entwicklung der Arbeiterklasse mehr und mehr unhaltbar. So wurde z.B. die Unselbständigkeit als Ausschließungsgrund auf dem deutschen Rechtsgebiet 1848 nur auf die in einer Abhängigkeit patriarchalischen Charakters

befindlichen Knechte und auf die im Haushalt ihrer Meister lebenden Gewerbegesellen beschränkt.¹

Die auf positive Weise als eine Wahlrechtsvoraussetzung angesehene Berücksichtigung des Arbeitsverhältnisses tauchte in den letzten Jahrzehnten des 19. Jahrhunderts in Österreich auf, wo die Arbeiterbewegung danach strebte mit Hilfe der zu bildenden *Arbeiterkammer* im Reichsrat eine Vertretung zu erhalten. Dies ist aber nicht geschehen. In Rußland jedoch konnten die Industriearbeiter im System der *staatlichen Duma* 1905/1907 in einer Sonderkurie abstimmen. Das gewerbliche Arbeitsverhältnis wurde zuerst hier zu einem Wahlzensus.

3. Die Selbständigkeit des Wählers die Vorbedingung des parlamentarischen Wahlrechts auch schon in unserem ersten, im *Gesetzartikel [G.A.] V vom Jahre 1848* enthaltenen Wahlsystem, das mit der novellierten Abänderung von 1874 bis 1918 in Geltung war. Diesem Gesetz gemäß haben das Wahlrecht die männlichen Staatsbürger nach der Erfüllung ihres zwanzigsten Lebensjahres erhalten, die u.a. *nicht unter „Herrenmacht“ standen*. Da die Gesetzgebung nicht genau festgestellt hatte, was sie unter dem Begriff „Herrenmacht“ (ung. *gazdai hatalom*) versteht, entstanden schon im Jahre 1848 verschiedene Auslegungen. Auf dem Bergbaugebiet wollte man z.B. nicht nur die Bergarbeiter, sondern auch die Bergbeamten aus der Wählerliste auslassen. Anderswo wollte man die Tagelöhner und Gutsverwalter gleich aus dem Wahlrecht ausschließen. Das energische Auftreten des liberalen Innenministers, Bertalan Szemere, war notwendig, um zu verhindern, daß der Begriff der „Herrnmacht“ auf alle *Dienstverhältnisse* ausgedehnt wurde; die Arbeiter und Angestellte sollten, wenn sie den notwendigen Vermögens- oder Einkommensbedingungen entsprachen, an den Wahlen teilhaben können.²

In Wirklichkeit hatten natürlich die landwirtschaftlichen und gewerblichen Arbeiter über die 1848 vorgeschriebenen Vermögens- oder Einkommensbedingungen und auch später über die 1874 eingeführten Sonderbedingungen der Steuerzahlung, aufgrund deren sie das Wahlrecht hätten erhalten können, nur ausnahmsweise verfügt. Es gab deshalb für die überwiegende Mehrheit von ihnen durch diese strenge Interpretation des Umfangs der „Herrenmacht“ nur eine abstrakte Möglichkeit.

4. In Ungarn haben die sozialistische Arbeiterbewegung seit 1868 und später die Anhänger des Agrarsozialismus seit den 1890er Jahren einen mehrere Jahrzehnte langen Kampf für das allgemeine, gleiche, direkte und in den Gemeinden auszuübende Wahlrecht geführt.³ Ihr Bestreben — gemeinsam mit ähnlichen Zielsetzungen der bürgerlich-demokratischen Kräfte — hat 1904 die liberale Regierung dazu bewogen, sich ernsthaft mit der Reform des Wahlsystems und besonders mit der Ausdehnung des materiellen Wahlrechts zu beschäftigen. Der Innenminister der die parlamentarische

¹ Vgl. Peter Burian: *Die Nationalitäten in Cisleithanien und das Wahlrecht der Märzrevolution 1848/49* (Graz—Köln, 1962) S. 34-35.

² Csizmadia Andor: *A magyar választási rendszer 1848—1849-ben (Az első népképviseleti választások)* [Das ungarische Wahlsystem 1848—1849 (Die ersten Volksvertretungswahlen)] (Budapest, 1963) S. 97-99; Vörös Károly: *A választójog kérdése a bányavidékeken* [Die Frage des Wahlrechts in den Bergbaugebieten] In: Századok, 1948, S. 166-190.

³ Ruszoly József: *Über die Betreibungen der Arbeiterbewegung um das allgemeine Wahlrecht bis zur Jahrhundertwende mit besonderer Rücksicht auf Ungarn* (Miskolc, 1982) passim.

Mehrheit entbehrenden sog. Trabantenregierung (des Kabinetts Fehérváry), József Kristóffy, hat 1905 einen auf dem allgemeinen Männerwahlrecht beruhenden Gesetzantrag ausgearbeitet, womit er zunächst die Sozialdemokratische Partei Ungarns zu gewinnen strebte.⁴ Der Innenminister der vorübergehend zur Macht gekommenen traditionellen Oppositionsparteien, Gyula Graf Andrássy jr. schlug 1908 ein *pluralistisches Wahlsystem* nach belgischem Muster vor, dessen offen eingestandenes Ziel die Abschwächung der Wirkung des versprochenen allgemeinen Wahlrechts war. Auch die Regierung der in der vorgezogenen allgemeinen Abgeordnetenwahl von 1910 siegenden, von István Graf Tisza geführten Nationalen Arbeitspartei, die Kabinette von Károly Khuen-Héderváry und später von László Lukács konnten der Wahlreform nicht ausweichen.

An der Stelle des von der Arbeiterbewegung, von den bürgerlichen Radikalen und auch von den Parteien der Nationalitäten, ja sogar auch von der aus der Macht verdrängten Unabhängigkeitspartei beanspruchten allgemeinen oder wenigstens wesentlich erweiterten Wahlrechts strebten diese Regierungen nach einer „Mittelweglösung“ als Kompromiß, nach einer beschränkten Ausdehnung dieses Rechtes. Wie sie offen erklärten, waren sie nur geneigt, eine Reform ungarischen nationalen Charakters, die die bestehende Gesellschafts- und Staatsordnung in ihren Grundlagen nicht gefährdet, einzuführen. Die Grundlagen und Erklärungen hierfür waren schon seit Jahrzehnten bekannt. Nach Meinung der Regierungspartei hätte das unbeschränkte allgemeine Wahlrecht — der zahlenmäßigen Überlegenheit der nicht-ungarischen Nationalitäten zufolge — die „Suprematie“ des Ungartums gefährdet und die Zulassung der Arbeiter- und Bauernmassen zu den „Schanzen“ der Verfassung die Klassenzusammensetzung des Parlaments geändert.

Die Abwehr dieser den ungarischen herrschenden Klassen bzw. ihren politischen Führungsschichten auflauernden Gefahren hatte die Reform in eine solche Richtung geführt, daß diese Reform den aus der Macht ausgeschlossenen und um ihre Zulassung ringenden politischen Kräften nicht entsprechen konnte.

Im Jahre 1912 konnte selbst die aufgeblühte und sich mit den aus dem Abgeordnetenhaus im engen Sinne des Wortes hinausgewiesene Oppositionsabgeordneten, sowie mit den bürgerlich-radikalen Kräften zusammenschließende sozialistische Arbeiterbewegung nicht verhindern, daß anstatt der Einführung des seit Jahrzehnten geforderten allgemeinen Wahlrechts ein Zwitterding, ein Reformgesetz (*G.A. XIV vom Jahre 1913*) zustandekam, das selbst das Männerwahlrecht an ein höheres Lebensalter als zuvor, an einen auf der Schulbildung oder mindestens auf dem Lesen- und Schreibenkönnen beruhenden Bildungszensus, an eine mindestens ein Jahr dauernde Ansässigkeit an derselben Ortschaft, sowie an einen — auf einer alternativen Steuerzahlung, Beschäftigung oder einem Arbeits- (Dienst-) Verhältnis beruhenden — sonderen Zensus band.

Der Gesetzesantrag wurde am 31. Dezember 1912 dem Abgeordnetenhaus vorgelegt, wo er zuerst in einem Wahlrechts-Sonderausschuß verhandelt wurde, der einige bedeutsame, aber nicht grundlegende Änderungen initi-

⁴ Nagyné Szegvári Katalin: *Adalékok az 1905. évi választójogi törvénytervezet történetéhez* [Beiträge zur Geschichte des Wahlgesetzentwurfs v.J. 1905] In: *Jogtörténeti tanulmányok* Bd II Red. Andor Csizmadia (Budapest, 1968) S. 223.

ierte. Dieser Antrag wurde im Abgeordnetenhaus am März 1913 erörtert und zusammen mit den Änderungen des Ausschusses angenommen. Anschließend geriet er zum Magnatenhaus, wo er abermals geändert wurde. Es ist zu bemerken, daß die dem antiparlamentarischen Verhalten des István Graf Tisza zufolge seit dem 23. Mai 1912 vom Parlament abwesenden Oppositionsabgeordneten an der Debatte des Antrages nicht teilnahmen. Ihr Protest wurde nur von Albert Graf Apponyi angemeldet. Bezogen auf unser Thema hat auch er lediglich gesagt, daß der Antrag das Wahlrecht der Arbeiter nicht löse.

5. Die Regierung hat in der Motivierung des Antrags offen eingestanden, daß eines der Hauptprobleme die ungleiche Regelung des Wahlrechts der gewerblichen und Agrararbeiter war. Die *gewerbliche Arbeiterklasse* hat das Wahlrecht mit so großer Kraft gefordert, daß es unmöglich war, ihr dieses völlig abzuschlagen. Zu entscheiden, wer aus ihren Reihen das Wahlrecht erhalten sollte, brachte den Erarbeitern des Antrages große Sorgen.

Im Zuge der Vorbereitung des Antrages ist die Lösungsmöglichkeit aufgetaucht, daß jeder erwachsene (das 24. Lebensjahr vollendet habende) schreibkundige gewerbliche Arbeiter Stimmrecht erhalte, wenn er in den letzten zwei Jahren zusammen mindestens ein Jahr lang Mitglied der *Landesarbeiterkrankenkasse* war. Die Mitglieder des Wahlrechtsausschusses, deren Bestreben dahin ging, die Arbeiter vom politischen Gesichtspunkt „auszumustern“, haben den von der Seite der Arbeiterschaft aufgeworfenen Anspruch nicht erfüllt, weil dies die Tore, ihrer Meinung nach, breit geöffnet hätte. Es war nämlich für jeden gewerblichen Arbeiter verbindlich Mitglied dieser Institution zu sein unabhängig davon, welchen untergeordneten Dienst er auch erfüllte, selbst wenn dieser Dienst keine Arbeit gewerblichen Charakters, sondern eine einfache, von Tagelöhnern erfüllte Aushilfsarbeit war. Zu der Motivierung des Antrages wurde hervorgehoben „die Tatsache, daß jemand ein einfaches Mitglied der Kasse ist, ist vom Gesichtspunkt des Wahlrechts unbedeutend; die Kasse wurde vom Gesetzgeber als eine Einrichtung ausschließlich für die Wohlfahrt der Arbeiter und nicht dafür zustandegebracht, daß die Mitgliedschaft in dieser irgendwann die Grundlage der politischen Rechte werde“.

Es tauchte auch der Gedanke auf, daß das Wahlrecht der gewerblichen Arbeiter an die zur Grundlage der Zahlung der Versicherungsprämie in der Krankenversicherungskasse dienenden *Durchschnittstaselöhne* oder im allgemeinen an ein Minimalmaß des *Erwerbs* der Arbeiter gebunden werden soll. Der Motivierung nach waren jedoch die Lohnstatistiken der Krankenkassen so unsicher und haben die Wirklichkeit so wenig widerspiegelt, daß eben „im Interesse der Arbeiter das Wahlrecht auf dieser völlig labilen Grundlage nicht aufgebaut werden konnte“. Und wenn ein allgemeines Lohnminimum festgestellt worden wäre — argumentierten die Ausarbeiter des Antrags — dann wäre dies Grund und Ziel der ständigen Lohnkämpfe gewesen, wodurch nur ein „neuerer Zündstoff“ ins soziale Leben eingeworfen werden wäre.

6. Da die Mitgliedschaft der Krankenkasse und der Erwerb gleichermaßen ungeeignet zu sein schienen solche Korrektive zu sein, die die Regierung unbedingt einschalten wollte, wollten die Autoren des Antrags das Wahlrecht *an die Tatsache des Arbeitsverhältnisses (der Anstellung)* und in gewissen Fällen an dessen *bestimmte Zeitdauer* knüpfen, und zwar bei

den gewerblichen und den landwirtschaftlichen Arbeitern in verschiedenen Erfordernissystemen.

Der Gesetzantrag von 1912/13 über die Wahl der Reichstagsabgeordneten sagt im § 5:

„Wer die sechste Klasse der Elementarvolksschule oder eine vom Gesichtspunkt der Wahlberechtigung dieser mindestens gleichwertige andere Schulklasse oder einen anderen Lehrkurs mit Erfolg absolviert hat, besitzt in dem Fall das Wahlrecht, wenn er noch einem der folgenden Kriterien entspricht:

[...]

3. ein Angestellter, der:

a) in einem gewerblichen Geschäft oder Unternehmen — den Bergbau, Handel und gewerbmäßig betriebenen Verkehr mitinbegriffen — seit welcher Zeit immer, aber nicht nur als gelegentlich aufgenommener Tagelöhner in Verwendung steht; oder

b) bei der Urproduktion [nicht ausschließlich auf physische Arbeit, sondern] zu Versetzen der Agenden eines Vorarbeiters oder Aufsehers seit welcher Zeit immer in Verwendung steht; oder

c) nicht unter die Punkte a) und b) fällt, noch in öffentlichem oder Privatdienst bei ein und demselben Arbeitgeber in welchem Beschäftigungskreis immer mindestens seit drei Jahren ständig eingestellt ist.”

Im § 6 Antrags heißt es:

„Wer des Schreiben und Lesens kundig ist, ohne die im § 5 bestimmte Bildung zu besitzen, hat nur dann Wahlrecht, wenn er einem der folgenden besonderen Kriterien entspricht:

[...]

3. ein Angestellter ist, der:

a) in einem gewerblichen Geschäft oder Unternehmen — den Bergbau, Handel und gewerbmäßig betriebenen Verkehr mitinbegriffen — seit mindestens zwei Jahre in Verwendung stand, oder nicht ausschließlich auf physische Arbeit, sondern zu Versetzen der Agenden eines Vorarbeiters oder Aufsehers seit welcher Zeit immer in Verwendung stand;

b) ein im Punkte 3 b) von § 5 bezeichneter Vorarbeiter oder Aufseher bei der Urproduktion ist; oder der nicht unter die Punkte a) und b) fällt oder in öffentlichem oder Privatdienst bei ein und demselben Arbeitgeber in welchem Beschäftigungskreis immer mindestens seit fünf Jahren ständig angestellt ist.”

Der Wahlrechtsausschuß des Abgeordnetenhauses änderte — ohne die kleineren Änderungen zu rechnen — nur Punkt 3 a) des § 6 des Antrags: „Ein Angestellter, der

a) in einem gewerblichen Geschäft oder Unternehmen — den Bergbau, Handel und gewerbmäßig betriebenen Verkehr mitinbegriffen — nicht nur als gelegentlich aufgenommener Tagelöhner in Verwendung steht, wenn er entweder Gewerbelehrling war und nach Beendigung des Lehrlingsverhältnisses von der Gewerbebehörde ein Zeugnis erhält, oder wenn er innerhalb der letzten fünf Jahre entweder in einem Zuge oder mit Unterbrechungen mindestens drei Jahre lang in derselben Arbeitsgattung (Branche) tätig war.”

Der § 10 ist nur mit wesentlichen Änderungen des Ausschusses in das Gesetz hineingeraten.

Der § 10, Abs. 1 des Antrags hätte mehrere Anrechnungen ermöglicht, so auch diejenige Zeit, die der Angestellte bei dem Erblasser der Arbeitgebers oder bei dem Rechtsvorgänger des Arbeitgebers in Landwirtschaft, Gewerbe oder Unternehmung gedient hatte.

Der aufgrund des Ausschußantrages abgefaßte Text des Gesetzes, im § 10, Abs. 2 hat zwar dies übernommen, aber nur auf die in der Landwirtschaft und im Haushalt Angestellten beschränkt, weil bei den gewerblichen Angestellten die nur in engem Kreise eingeführte bestimmte Bedingung des Arbeitsverhältnisses ohnehin nicht an den Dienst bei derselben Firma gebunden war. Der § 10, Abs. 3 des Gesetzes hat — auf den Antrag des Ausschusses — auch vorgeschrieben, daß, wenn die Anstellung deshalb aufhörte, weil in der Person des Eigentümers oder Besitzers der Wirtschaft ein Änderung eintrat, die bei dem verlassenen Arbeitgeber verbrachte Dienstzeit zu der bei dem unmittelbar folgenden Arbeitgeber verbrachten Dienstzeit zu rechnen sei.

Im Sinne des § 10, Abs. 2 des Antrags war auch jene Zeit einzurechnen, in der der ständige Angestellte seine Stellung einer Krankheit zufolge ausgegeben hatte und nach dem Aufhören der Krankheit zu demselben Arbeitgeber in sechs Monaten zurückkehrte.

Der § 10, Abs. 3 des Antrags gestattete zwar nicht, daß das mit der Natur des Betriebs verbundene oder von dessen Beschränkung herrührende einstweilige Aufhören in die Zeitdauer der Anstellung eingerechnet werde: aber er hat diese Zeit auch nicht als eine Unterbrechnung der Anstellung angesehen.

Der § 10, Abs. 4 des Antrags hat — um eine von der Seite der Arbeitgeber vielleicht aus politischen Absichten veranlaßte Unterbrechnung des Arbeitsverhältnisses zu vermeiden — formuliert, daß die beendete, 2, 3, oder 5 Jahre lange Dauer der Anstellung auch dann in Betracht zu nehmen sei, wenn diese in der der Wählerregistrierung vorangehenden sechs Monaten aufgehört hat. Es bedeutete nur eine Ausnahme von dieser Begünstigung, wenn a) der Arbeitgeber den Angestellten wegen eines Grundes entließ, oder b), wenn der Angestellte, ohne daß er im Sinne des Gesetzes berechtigt gewesen wäre, die Anstellung zu verlassen, diese freiwillig verließ.

Obwohl der Ausschuß seinen eigenen Antrag im allgemeinen als günstigen ansah, schlug er vor, die Abs. 2—4 des § 10 zu löschen. Dafür formulierte er den diese Absätze nur teilweise ersetzenden neuen Abs. 1, der dann auch in das Gesetz einkam. Wenn der im § 5, Punkt 3 c), sowie im § 6, Punkt 3 c) erwähnte Angestellte aus dem Dienste getreten war, jedoch innerhalb eines Jahres zu demselben Arbeitgeber zurückkehrte, sollte gemäß dieser Regelung die Zeit seiner neuerlichen Anstellung zu der unmittelbar vorangehenden hinzugerechnet werden.

Die Endfassung des § 10 des Gesetzes lautet wie folgt:

„1. Ist der im § 5, Punkt 3 c) und im § 6, Punkt 3 c) erwähnte Angestellte aus dem Dienste getreten, kehrt jedoch innerhalb eines Jahres zu demselben Arbeitgeber zurück: so ist die Zeit seiner neuerlichen Anstellung zu der unmittelbar vorangehenden hinzuzurechnen.

2. Bei dem im Kreise der Urproduktion oder des Haushaltes Angestellten ist in die Zeitdauer der Anstellung auch jene Zeit einzurechnen, während welcher der Angestellte bei dem Erblasser des Arbeitgebers oder in der Landwirtschaft bei dessen Rechtsvorgänger gedient hat.

3. Wenn die Anstellung deswegen aufhört, weil in der Person des Eigentümers, des Besitzers der Wirtschaft eine Veränderung eingetreten ist, so ist die bei dem verlassenen Arbeitgeber verbrachte Dienstzeit zu der bei dem unmittelbar nachfolgenden Arbeitgeber verbrachten Dienstzeit hinzurechnen."

Die Konskriptionskommission konnten das Bestehen der Erfordernisse des Wahlrechts im allgemeinen nur aufgrund eines authentischen Nachweises feststellen. Dies galt besonders für den Nachweis der mit dem Arbeitsverhältnis verbundenen Fragen. Nach dem Abs. 1 des § 53 des Antrags sollten die Arbeitgeber oder ihre Beauftragten die, in ihrem Privatdienst stehenden Angestellten mit solchen Zeugnissen versehen, womit sie vor der Konskriptionskommission ihre Wahlberechtigung beweisen konnten. „Wer die Ausstellung eines solchen Zeugnisses ohne annehmbaren Grund verweigert — lautete der Abs. 2 —, kann von Fall zu Fall mit einer Geldbuße von 10 bis 100 Kronen belegt werden. Die Bemessung der Geldbuße gehört in Klein- und Großgemeinden in den Wirkungsreis der Oberstuhlrichters, in den Städten in den des Bürgermeisters oder eines designierten Mitgliedes des Magistrats, in der Haupt- und Residenzstadt Budapest in den des Bezirksvorstehers."

Der Nachweis konnte im Notfall durch eine andere entsprechende Urkunde — durch Arbeitsbuch, Arbeitsvertrag, Gesinde-(Dienst-) Buch, Zertifikat der Steuer- oder Gewerbebehörde, Gemeindeerzeugnis, Attest des Anmeldeamtes, sowie auch mit einer auf die in die Arbeiter- und Dienstboten-Hilfskasse, oder in die Landeskranken- und Sozialversicherungskasse der Arbeiter sowie in die Knappschaftskasse geleisteten Einzahlungen bezüglichen Quittung und mit dem Mitgliedsbuch der Kasse oder der Knappschaftskasse oder mit zwei solchen Zeugen, die mindestens einem Mitglied der Konskriptionsdelegation oder des Gemeindevorstandes persönlich bekannt waren und die von dem zu beweisenden Umstand eine direkte Kenntnis hatten, geführt werden (§ 53, Abs. 3).

Der aufgrund des verändernden Antrags des Ausschusses angenommener § 53 des Gesetzes im Abs. 1 sagte aus:

„1. Hinsichtlich der in Gewerbebetrieben der Gewerbeunternehmungen Angestellten ist die im Punkt 3 a) des § 5 erwähnte Anstellung, sowie auch die Tatsache, daß diese Angestellten während der im Punkt 3 a) des § 6 erwähnten Zeit in ein und derselben Arbeitsgattung (Branche) gearbeitet haben, in der Regel mit dem Arbeitsbuch, eventuell mit einem beglaubigten Auszug des von der Gewerbebehörde über die Gehilfen (Fabrikarbeiter) geführten Registers nachzuweisen."

In Verbindung damit schreibt der neue Abs. 2 auch vor, daß der Handelsminister im Einvernehmen mit dem Innenminister die Ausstellung des Arbeitsbuches der Handwerksgesellen (Fabrikarbeiter) so regeln soll, daß es auch die zur Feststellung des Wahlrechts nötigen Personalien enthalte.

Der Abs. 3 hat des Arbeitgeberzeugnis nur für die nichtgewerblichen Arbeiter im Text des Gesetzes gelassen (mit den im Abs. 4 aufrechterhaltenen Sanktionen); die Möglichkeit des Zeugenbeweises in Verbindung mit dem Arbeitsverhältnisse hingegen gelöscht.

„Die in diesem Artikel erwähnte Anstellung — lautete der Abs. 4 — kann im Notfall auch durch eine andere entsprechende Urkunde (z. B. Arbeiterzertifikat, Arbeitsvertrag, Dienstbuch, Gemeindeerzeugnis, Attest des Anmeldeamtes usw.) nachgewiesen werden."

Auf den Antrag des Ausschusses hin wurde § 55 mit neuen Absätzen ergänzt:

„Jeder Arbeitgeber, der mindestens zehn in Wähleralter stehende männliche Arbeiter systematisch beschäftigt, ist verpflichtet, über dieselben der Konskriptionskommission ein solches Verzeichnis zur Verfügung zu stellen, welches sämtliche vom Gesichtspunkt des Wahlrechts in Betracht kommenden dienstlichen Daten ersichtlich macht. Auch ist er verpflichtet, das Arbeitsbuch (Zertifikat, Dienstbotenbuch usw.) der betreffenden Angestellten der Konskriptionskommission an dem durch diese bestimmten Tag persönlich oder durch seinen Betrauten zur Einsicht vorzulegen.

Wer das im vorstehenden Absatz erwähnte Verzeichnis der Konkskriptionskommission nicht zur Verfügung stellt, oder die Arbeitsbücher nicht vorlegt, kann von Fall zu Fall mit einer Geldbuße von 10—100 Kronen belegt werden. Die Bemessung der Geldbuße fällt in den Wirkungskreis der im vierten Absatz des Art. 53 bezeichneten Behörden.

Das Formular des Verzeichnisses der Angestellten stellt der Minister des Innern fest.“

Die Antragsteller haben also die Rechte für die gewerblichen und landwirtschaftlichen Arbeiter offen ungleich bemessen. Während sie nämlich bei den ersteren — mit wenigen Ausnahmen — mit der bloßen Tatsache des Arbeitsverhältnisses oder mit der Bestätigung des Gewerbeschulbesuches einverstanden waren, haben sie für den Kreis der letzteren ein bei *demselben Arbeitgeber* verbrachtes längeres Arbeitsverhältnis — von drei oder fünf Jahren — gefordert. Von dieser Regel wurde nur im Falle der *Vorarbeiter* oder *Aufseher* eine Ausnahme gemacht. Der Wahrechtsausschuß hat den Begriff dieser unsicheren Kategorien in der unter zitierten Form bestimmt.

„Unter dem im § 5, Punkt 3 b) und im § 6, Punkt 3 b) erwähnten *Vorarbeiter* oder *Aufseher* — sagte der neugefaßte § 11 — ist ein solcher Angestellter zu verstehen, der nicht ausschließlich zu körperlicher Arbeit, sondern zur systematischen Vernehmung von Leitungs- oder Kontrollagenden in einem solchen landwirtschaftlichen Betrieb angestellt ist, dessen, Ausdehnung oder Natur eine beständige Tätigkeit eines Vorarbeiters oder Aufsehers (Arbeitsleiter, Großknecht, Magazineur, Oberwinzer, Obergärtner, usw.) bedingt. Wieviel solche Arbeiter in einem landwirtschaftlichen Betrieb notwendig sein können, ist mit Erwägung der Ausdehnung und Natur des landwirtschaftlichen Betriebes und der Lokalverhältnisse festzustellen.“

Es gab übrigens im Wahrechtsausschuß auch eine solche Stellungnahme, die das Wahlrecht nur auf die Städte als gewerbliche Zentren auszudehnen wünschte, mit der Intention, daß dies auf dem Lande, d.h. im Kreise der landwirtschaftlichen Arbeiter, erst später — z.B. nach zehn Jahren — gemacht werde. Der Ausschuß meinte dennoch, daß „auch die landwirtschaftlichen Arbeiter ein ansehnliches Kontingent haben, die über die Bedingungen, denen zufolge wir alle den besonneren Teil der Fabrikarbeiter zu Teilnehmern der politischen Rechte machen wollen, verfügt.“⁵

⁵ Hauptquellen der Entstehung des G.A. XIV v.J. 1913: Magyar Országos Levéltár [Ungarisches Landesarchiv], Punkt der Tagesordnung Nr. 1 des Ministerratsprotokolls v. 19. Dezember 1912 (Sachbearbeiter Staatssekretär Károly Némethy); Az 1910. évi június 21-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának irományai. [Schriften des Abgeordnetenhauses des für den 21. Juni 1910 einberufenen Reichstages] Nr. 727. Törvényjavaslat az országgyűlési képviselők választásáról. [Gesetzesantrag über die Wahl der Reichstagsabgeordneten] (Bd 23, Budapest,

7. Der Antrag hat eine heftige Mißbilligung der Arbeiterschaft und der Sozialdemokratischen Partei Ungarns ausgelöst. Eine fachliche Kritik dieses Antrags wurde von Imre Ferenczi im Tageblatt „Pester Lloyd“ gegeben. Später publizierte er diese Abhandlung auch in der Zeitschrift „Munkaügyi Szemle“.

Der Verfasser hat vor allem dagegen einen Einwand erhoben, daß auch der Besuch der Lehrlingsschule zu einer der Bedingungen gemacht wurde; besonders deshalb, weil die ministerielle Ausführungsverordnung des Gewerbegesetzes v. 1884 diesen Besuch denjenigen, die in den (Dorf-) Gemeinden gewerbliche Lehrlinge waren, nicht vorgeschrieben hatte. Außer ihnen hatten auch die Jungarbeiter in der Textil- und Glasindustrie die Lehrlingsschule nicht zu besuchen. Seines Wiessens pflegen die Fabriken selbst mit denen einen Lehrlingsvertrag nicht zu schließen, mit denen sie rechtmäßig dies tun sollten. Er hat auch beanstandet, daß der Antrag gewisse Arbeiterkategorien quasi privilegiert und solche Begriffe einführt wie z.B. „gelegentlich aufgenommener Tagelöhner“, einen Begriff, dessen Sinn seiner Meinung nach in Österreich und Ungarn selbst die Jahrzehntlange Praxis nicht klarstellen konnte. Der Vorarbeiter, der im allgemeinen ein im Akkord arbeitende Arbeitergruppe führt, hat seinen Auftrag aufgrund der Auswahl des Arbeitgebers erhalten. Der Arbeitgeber hat also ihm mit seinem einfache Auswahlakt auch ein politisches Recht gegeben.

Ferenczi hat die mehrere Jahre andauernde Arbeit an derselben Stelle offen als *eine neue Art der Fronarbeit* qualifiziert. Er erörterte, daß in der modernen Industrie die persönlichen und sozialen Umstände die häufige Änderung der Dienststellen erfordern. „Jeder fähige Fabriksleiter — schreibt der Verfasser — schätzt den lernbegierigen und infolgedessen seine Stelle öfter wechselnden, unternehmungslustigen Arbeiter höher als diejenigen, die aus Mangel an Selbstvertrauen unter allen Umständen an seinen Unternehmen festkleben.“

Ferenczi beanstandete auch, daß § 10 des Antrags auch mit dem *Streik* und der damit verbundenen *Aussprerung* durch den Arbeitgeber als solche Ursache nicht in Betracht zieht, die das Arbeitsverhältnis vom Gesichtspunkt des Wahlrechts aus nicht unterbrechen. Übrigens hat eine Verordnung des damaligen Innerministers, István Graf Tisza, die Existenzberechtigung des Streiks schon 1904 anerkannt. Der Verfasser hat den Formulierung des Antrags auch negativ angerechnet, daß diese, wenn sie die Rückkehr zu demselben Arbeitgeber erfordern, die *Arbeitslosigkeit*, die diese Rückkehr nicht immer ermöglicht, nicht in Betracht ziehen. Seiner Meinung nach sei der Antrag für diejenigen „abhängigen Arbeiter“ günstig, die in den, hauptsächlich staatlichen und von der Regierung abhängigen Großbetrieben angestellt sind, aus denen sie nur im äußersten Fall entlassen werden. Schließlich hat er beanstandet, daß der Antrag zwischen den Arbeitern aufgrund

1913), Nr. 742. A külön bizottság jelentése az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény tárgyában [Bericht des Sonderabschlusses im Gegenstand des Gesetzes über die Wahl der Reichstagsabgeordneten] (Bd 24, Budapest, 1913); *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés főrendiházának irományai* [Schriften des Magnatenhauses des für den 21. Juni 1910 einberufenen Reichstages] Nr. 608. A főrendiház közjogi és törvénykezési bizottságának jelentése... [Bericht des Ausschusses des Magnatenhauses für öffentliches Recht und Gerichtsbarkeit...] (Bd 13, Budapest, 1913); *Az 1910. évi június hó 21-ére hirdetett országgyűlés képviselőházának naplója* [Stenographischer Bericht des Abgeordnetenhauses des für den 21. Juni 1910 einberufenen Reichstages] (Bd 18, Budapest, 1913) S. 118-199.

der Fachbildung einen Unterschied macht, obwohl die moderne Industrie die Fachbildung der Arbeiter immer mehr unnötig mache (sic!) und die Unterschiede in der Kultur durch die Gewerkschaftsbewegung sowieso zum Verschwinden gebracht werden.⁶

8. Der trotz der Proteste der Arbeiterschaft hingebachte G.A. XIV v.J. 1913 sollte man, bei den allgemeinen Abgeordnetenwahlen in Jahre 1915 anwenden. Da aber die Gesetzgebung wegen des Weltkrieges das Mandat des Reichstages für sechs Monate nach dem Friedensabschluß verlängerte, obwohl 1914 die Konskription der Wähler auf dieser Grundlage stattfand, ist die Anwendung des Gesetzes in einer Wahl unterblieben.

Der russischen bürgerlich-demokratischen Revolution vom Jahre 1917 folgend und gleichzeitig mit der preußischen kgl. Oterbotschaft ist auch in Ungarn eine politische Entspannung eingetreten. Unter der Leitung des Ministers ohne Portefeuille der National-demokratischen Partei, Vilmos Vázsonyi, wurde eine neuere Wahlrechtsreform eingeleitet. Aus diesen Bemühungen heraus wurde das an den Namen des späteren Ministerpräsidenten Sándor Wekerle geknüpfte, noch immer beschränkte Wahlrechtsreformgesetz, der G.A. XVII v.J. 1918 über die Wahl der Reichstagsabgeordneten, das aber nie in Kraft getreten ist, geschaffen.

Der § 2 dieses Gesetzes formulierte eine, verglichen mit der Vergangenheit, gedämpftere Verfügung über das Arbeitsverhältnis als wahlrechtlichen Zensus. Gemäß dieser Vorschrift entspricht den zum Wahlrecht erforderlichen besonderen Bedingungen (Rechtstitel) derjenige Mann, der „im Rahmen eines Gewerbebetriebes oder einer Gewerbeunternehmung — hierher gerechnet auch den Bergbau, den Handel und die gewerbsmäßig betriebenen Verkehr — oder Urproduktion, oder in einem anderen öffentlichen oder privaten Dienste *ständig* angestellt ist“ (Vgl. § 8).

„Vom Standpunkte des Wahlrechts — lautet § 8 — ist als ein im Rahmen eines gewerblichen Geschäftes oder eben solcher Unternehmung ständig Angestellter derjenige zu betrachten, der bei demselben oder bei mehreren Arbeitgebern innerhalb des Zeitraumes der letzten zwei — wenn auch mit Unterbrechungen — mindestens zwölf Monate hindurch — oder innerhalb des Zeitraumes des letzten Jahres — wenn auch mit Unterbrechungen — mindestens sechs Monate hindurch in Verwendung stand.

Im Rahmen der Landwirtschaft, sowie in einem im ersten Absatz nicht erwähnten anderen öffentlichen oder privaten Dienst ist als ständig angestellt derjenige zu betrachten, der bei höchstens drei Arbeitgebern innerhalb des Zeitraumes der letzten vier Jahre — wenn auch mit Unterbrechungen — wenigstens drei Jahre hindurch in gleichartiger Verwendung stand.“

Der Abs. 3 nahm den § 10 aus dem G.A. XIV v.J. 1913 über. Der Abs. 4 qualifizierte für ständige Angestellten die in der Gewerbe und in der Urproduktion seit einem Jahre tätige Familienmitglieder. Der Abs. 5 sicherte — aus wahlrechtlicher Sicht — die Kontinuität der Anstellung der solchen Soldaten und anderer, Kriegsdienst leistenden Personen, die in zwei Monaten nach ihrer Demobilisation in ähnliche Stelle kehren zurück.⁷

⁶ Dr. Emerich Ferenczi: *Die Wahlrechtsvorlage und die industriellen Arbeiter*. In: Pester Lloyd, 21., 23., 25. Januar 1913; Ferenczi Imre: *A választójogi javaslat és az ipari munkások*. (Budapest, 1913) Separatum aus der Zeitschrift Munkaügyi Szemle S. 31.

⁷ Die deutschen Texte von den G.A.-s XIV v.J. 1913 und XVII v.J. 1918 zitierte ich aus den Bänden *Ungarische Reichsgesetzsammlung für das Jahr 1913*;

9. Das zur Zeit der kontervolutionären Periode (Horthy-Epoche) die geheime Abstimmung wieder in allgemeinen einführende Wahlrechtsgesetz vom 1938 ging in gewisser Hinsicht zu dem 1913 institutionalisierten und 1918 aufrechterhaltenen, aber in den Wahlen tatsächlich *nicht* angewendeten Arbeitsverhältniszensus zurück. Im Falle des Bestehens auch anderer Bedingungen hat auch der Mann das Wahlrecht erhalten, der — obwohl er die notwendige Schulbildung nicht nachweisen konnte — schreiben und lesen konnte und in einem Listenwahlbezirk vier, in einem Einzelwahlbezirk sechs Jahre bei demselben Arbeitgeber oder in derselben Hofstelle Knecht, Gutsarbeiter oder vertraglicher Arbeiter war (G.A. XIX v.J. 1938, §§ 19, 21).⁸

Dies waren schließlich diejenigen Verfügungen im Kreise des eigentümlich ungarischen „Wahl-Arbeitsrechts“, die — wenn auch nur einmal, in der letzten allgemeinen Wahl (1939) des bürgerlichen Zeitalters angewendet wurden — in gewisser Maaße charakterisierten das auf dem beschränkten Wahlrecht beruhende ungarische bürgerliche parlamentarische Verträatungssystem. Die Qualifizierung der Tatsache des Arbeitsverhältnisses oder seines bestimmten Inhaltes als einen Wahlrechtzensus war ein so eigenartiges Phänomen des ungarischen Verfassungsrecht, das viel zu wohl in das Verteidigungssystem paßte, dessen Zweck es war, die gewerblichen und noch mehr die landwirtschaftlichen Arbeiter, in einer so hohen Zahl wie möglich von den parlamentarischen Wahlen fernzuhalten.

1918. Autentische Übersetzung. Herausgegeben vom kön. ung. Ministerium des Innern (Redaktion des „Országos Törvénytár“). (Budapest, 1914; 1924).

⁸ Über diesen Gegenstand vgl. Ruszoly József: *A törvényhozás intézményi alapjai az ellenforradalmi korszakban 1919—1944/45* [Institutionelle Grundlagen der Gesetzgebung im gegenrevolutionären Zeitalter 1919—1944/45]. In: *A magyarországi polgári államrendszerek Tanulmánykötet*. Red.: Pölöskei Ferenc und Ránki György. (Budapest, 1981) S. 468.

NADESAN SATYENDRA*

Labour Relations; an Asian Point of View

„The law of labour relations is in the news. Everyone talks about legal curbs on strikes, about trade unions and the law, about what should happen to dispute procedures and their enforcement by courts of law. It is a continuing discussion and by no means only in this country.”

These words were written in 1972 by the late Sir Otto Kahn-Freund appropriately enough, in a publication by the Fabian Society — a Society which takes its name from an early Roman General who, it is said, sought to wear out the enemy by using harassing techniques without risking a decisive battle. It is a sobering thought that a decade later, in the 1980s, the law of labour relations continues to be in the news and that there is an ongoing search for effectual institutional frames for the settlement of employment disputes.

In a way, it is not surprising that this should be so. The employment relation is directly concerned with economic activity and therefore with that which many perceive as individual growth and national development. It is also concerned with the way in which the national product is shared by the people of a nation. Conflicts in the area of the employment relation are therefore seen as affecting the mode of such sharing. They are also seen as being concerned with the distribution of power between the employer and the employee. The employment relation is linked with the balance of economic power and with the exercise of political power.

But conflicts and disputes are not something peculiar to the employment relation alone. Given the dichotomy of self and not self, conflicts and disputes will remain a part of all human activity. Behind the rhetoric that men are born equal lies the reality that they are born different and acquire different and differing interests. In the nature of things these differences manifest themselves in conflicts and disputes.

However, it is equally true that as more and more persons have begun to draw from and have become dependent on the same natural resources, co-operative endeavour has become an imperative to survival. The survival of each has become increasingly dependent on the growth of all. No man lives alone and no nation is an island. It is one aspect of the process of

* MA (Cantab), LLB (Cantab), Barrister-at-Law (Gray's Inn) Sometime, Secretary, Ministry of Labour, Sri Lanka Chairman, World Association of Lawyers Committee on International Labour Law President, Sri Lanka Chapter, International Society for Labour Law and Social Security.

living together that acceptable institutional frames are set up for the settlement of disputes amongst persons who so live together. All procedure for the settlement of disputes, whether in the area of the employment relation or elsewhere, is but organized society's substitute for self-help and personal vengeance.

But organized society does not act anyhow and institutional frames for the settlement of disputes do not just happen. Organization implies a hierarchical distribution of power and organized society acts through those who wield State power. Those concerned with exercising power need also to secure the acceptance of those whom they seek to direct and influence. It is this need of the State to secure the acceptance of those who are governed that has shaped, from early times, the content of procedural rules for the settlement of disputes.

In 11th century England, disputes were settled by a process known as trial by battle where the party who won the battle obtained judgement in his favour. These were the primitive beginnings of the English common law. Champions were employed to do battle where one of the parties was incapacitated by reason of age or physical infirmity, and in the course of time, the employment of champions became routine and they became professional fighters available for hire regardless of the physical capacity of the litigant. But trial by battle became too dangerous not only to life and limb but also to the security of the State. The stability of the social fabric and the interests of those who wielded State power were threatened and the State could no longer play the silent role of a spectator or, for that matter, the role of a referee whilst the disputants engaged in battle. The State moved away from merely providing a forum for physical confrontation and moved towards procedure which was perceived to be less arbitrary and more reasonable and therefore more acceptable, and it is this movement towards reason which has led over the years to the enunciation and refinement of the simple and fundamental rules of natural justice.

The central rule of all procedure for the settlement of disputes is that he who seeks to settle, whether by way of conciliation or by way of judgement, must be independent and impartial. No procedure for the settlement of disputes will secure the acceptance of a people if those who seek to settle are seen to be partisan. Again, the maintenance of an orderly social fabric renders it necessary that the dispensation of justice is self-evident. Justice must not only be done but must be seen to be done. The doing of justice is not only a matter of concern to the parties to a dispute but it is also the concern of society at large. Also it is not enough that he who seeks to settle is non-partisan. It is equally important that he is not arbitrary and that he does not decide the matter by, say, the toss of a coin or capriciously. He should hear before he determines and it is this which finds expression in the principle of justice, that no man shall be condemned without being heard. All procedural rules for the settlement of disputes may be derived from these simple principles of natural justice: principles which are an appeal to reason and which are equally relevant to the settlement of any dispute, whether in the area of the employment relation or elsewhere.

The employment relation as it is known today evolved out of the industrial revolution in the 18th and 19th centuries — a revolution which also saw the breakdown of the multiplex relationships of a feudal society. The serf deprived of land sold his labour for remuneration and this was the so-

called employment contract. It was said that the employment relation was a matter of free contract and that which was agreed should be done. But the reality was that the servant sold his labour for his livelihood. The master bought that labour for his profit. The master directed and the servant obeyed. The product of labour was a social product concerned with satisfying social needs and the employment relation was not a matter of concern to the employer and his employee alone. It was a relation in which the society at large had an important and significant stake. However, the 19th century private entrepreneur was in no mood to surrender any part of the so-called prerogatives of the employer. Again universal franchise was not yet known and political power in the 19th century State was closely identified with the interests of the landowner and the employer. It was in this context that disputes between the private entrepreneur and his workforce came to be settled painfully on the anvil of conflict — conflict which found expression in the establishment of trade unions and in strikes and work stoppages. Strikes and work stoppages very often led to physical violence, to shooting and killing and the struggle was seen for what it was — a naked attempt at self-help. It was a trial of strength; it was recourse to the primitive procedure of trial by battle.

The rationalization was, and sometimes continues to be, that there is nothing more effective than a settlement that is voluntarily reached by the parties to a dispute. It is said that disputes should be settled by collective bargaining and that there can be no effective collective bargaining without threats of strikes and industrial action on the one hand and lock-outs on the other. It was then asserted that such threats would not be effective unless they were in fact carried out, at least in some instances. Ergo, the right to strike is a fundamental right. It is this which may be regarded as the mythology of self-help. It seeks to sanctify the past and rule the present.

The reality, however, is not in the rationalization. In the same way as trial by battle no longer survives as a way of settling disputes between man and man in other areas of activity, there is a need to recognise that employment disputes cannot be settled by trial by battle without continuing damage to the stability of the social fabric. Disputes in the area of the employment relation are not different in essence from disputes in other areas of human activity and it is the function of the State to secure an effective frame for the settlement of such disputes.

But this cannot be done if those who seek to settle are seen to be partisans. It cannot be done if the interests of the State are perceived to be identified with the interests of the employer. It cannot be done if those who wield State power are perceived to be dependent for their own survival upon the economic power of employers. This is the nub of the matter, and it is the decisive issue in respect of the viability of any institutional frame for the settlement of employment disputes. Trade unions and workers have often asked Fabian advocates of change, "Where are your independent arbitrators, where are your independent judges, where is your system of cheap and expeditious justice? Do not your arbitrators and judges come from the same class of people as our employers, do they not serve the same interests as our employers in a direct or indirect way?" These are questions that any open society must openly face. Any State which seeks to secure the acceptance of a people which it governs must identify itself with the interests of all its people and it must be perceived to do so. There is no other way by which

those who govern can continue to govern without repression — and repression, if nothing else, is self-evident. A modern State concerned with the effective management of the natural and human resources of a nation must meet the challenge of setting up acceptable tripartite institutional frames for the settlement of employment disputes. It cannot run away from the issue and seek refuge in the mythology of self-help and trial by battle.

This compelling need to set up appropriate institutional frames for the settlement of employment disputes assumes an immediate significance in the Asian region.

The countries of the Asian region share a common heritage of colonization. The same industrial revolution which led to the organic growth of trade unions and collective bargaining in the West led to mercantile expansion and to the establishment of colonies. The economies of the Asian nations were made subservient to the economy of the ruler. The colonies provided raw materials to feed and accelerate the thrust of the industrial revolution in the West, and one consequence was the annihilation of industrial growth in the East.

In the result, many nations of the Asian region are today faced with the need to compress, in a generation or so, a process of development which covered a time span of a couple of centuries in the West. Developing economies everywhere speak of accelerated economic development. Such accelerated development involves a degree of organization and direction that was unknown to the 19th century West and it is this which has impelled many governments in the Asian region to play an increasingly dominant role in respect of the management of the economic resources of their countries. In Sri Lanka, for instance, the State is the largest single employer. In the Asian region, even more so than in the developed West, the State cannot stand outside the arena of economic activity.

Again universal franchise has made the worker a voter as well. Political parties which contest elections cannot ignore the interests of the worker who constitutes a significant segment of the electorate. The worker himself perceives the vote as a way in which he can secure better terms of employment and reduce his cost of living, and looks upon the elected government to ensure that this is done. The lines of separation between that which is political and that which is the concern of a trade union is often blurred. The social contract and incomes-prices policies are but manifestations of this togetherness. In Asian nations this togetherness is reinforced by another consequence of colonization. To a colony national liberation was a first priority and politicization and political parties preceded the growth of trade unions. Trade unions were often established as useful adjuncts to political parties in their efforts to capture political power. Political and trade union activity at the national level is the continuing reality of the Asian political scene.

The clock cannot be set back. It is neither politically nor socially possible, not for that matter desirable, that the countries of the Asian region should go through the same evolutionary process of capital accretion in the same way and trod the same path of conflict and confrontation and trial by battle as was trod today's industrialized nations in the 19th century. The nations of the Asian region together with other nations of the developing Third World face the challenge of securing accelerated economic development in the 20th century without having recourse to the methodology of the 19th century.. It

is this which is reflected in the concerns of many governments in the Asian region to set up broad institutional frames within which the seemingly different interests of the employer, the employee and the community which both of them serve may be synthesized and welded into a common base for development.

Development is a function of co-operation and participation: not of confrontation and conflict. It is this which finds some resonance in the indigenous culture of the people of Asia. The same colonization process which prevented industrialization from taking root, also had the effect of leaving intact the way of life of large sections of the people of Asia. The predominant majority of the people of Asian countries continue to live in rural areas. The breakdown of the multiplex relationships of a rural society has been slow. Even in urban areas, apart from the hours that are spent at the workplace, the employee goes back to a home and a background which retains the outlook and the traditions of the past. In 500 BC, long before the primitive beginnings of the common law in England, Prince Siddharta in India renounced everything and walked out of his palace to become The Enlightened One, and the Buddha is revered and seen by many today in Asia as an example to follow. The sages and thinkers of ancient India recognised that inward contentment would not come from possessing more and ever more of outward things. The inward culture of Asia is a consequence of the outward thrust of the early civilizations. It is out of the flowering of the early civilizations that the inward search began and the thinkers of Asia sought to push the frontiers of the mind and transcend it in their quest to understand. Their thoughts and writings are part of the Asian tradition. Today many people in Asia are in existential need to weld these traditions with the present into a living whole. There is the oft repeated statement from the Bhagwad Gita: "To action you have the right but not to the fruits thereof." Action is its own reward and man furthers his understanding of himself in action. And it is in this way that employment is regarded not merely as a matter of rice and bread but as something more intimately connected with human dignity and existence.

It is possible to read too much into matters of culture and tradition, but clearly the attitude of workers in many nations of the Asian region cannot be understood on the same basis as that of their counterparts in the West. The Asian worker does not leave his tradition and his culture at the doorstep when he enters the workplace, and it will not be wrong to state that this tradition and culture emphasise co-operation and participation as a way of doing things, and it is this that any effective Asian model for the settlement of employment disputes must recognise. In Western terms it would seem that worker participation and conciliation must constitute the major thrust of any effort to set up acceptable institutional frames for the settlement of employment disputes in Asia and not so much collective bargaining and open conflict and confrontation. The nations of the Asian region with their own special inheritance and their own special experience have a contribution to make to furthering an understanding of the ways in which disputes in the area of the employment relation may be settled and it may well be that that which is relevant to Asia today may be a pointer to that which is yet to come in the developed West.

JOHANNES SCHREGLE*

Aktuelle Probleme des indischen Arbeitsrechts**

Die im gegenwärtigen Augenblick, d.h. im Frühjahr 1983, in Indien stattfindende Diskussion um aktuelle Probleme des Arbeitsrechts wird in ihrer Bedeutung ermeßbar, wenn man sich zweier Tatsachen oder Ereignisse bewußt ist, die die Arbeitsrechtsszene im Augenblick bestimmen. Das erste Element ist ein scharfes Ansteigen der Arbeitskämpfe. Mit 48 Millionen durch Streiks verlorenen Arbeitsstunden war das Jahr 1982 das konfliktreichste Jahr des vergangenen Jahrzehnts. Das zweite Element ist die Nationale Arbeitskonferenz, die am 17. und 18. September 1982 in New Delhi stattfand und an der Vertreter der Regierung, der Arbeitgeberverbände und mehrerer Gewerkschaftsbünde teilnahmen. Daß andere Gewerkschaftsorganisationen die Konferenz boykottierten, schuf ein Dilemma, das angesichts der indischen Situation nicht verwundert, das aber auch die große Problematik der Arbeitsrechtsbemühungen illustriert.

Die Konferenz verabschiedete eine Reihe wichtiger Empfehlungen, die auf eine Änderung des Gesetzes über das kollektive Arbeitsrecht (Industrial Disputes Act) von 1947 abzielen. Dieses Gesetz ist bis heute eine der wichtigsten Rechtsquellen der indischen kollektiven Arbeitsbeziehungen geblieben. Die vorgeschlagenen Änderungen betreffen die Bestimmung der repräsentativsten Gewerkschaft für Kollektivverhandlungen, die Beilegung individueller und kollektiver Arbeitsstreitigkeiten sowie das Streikrecht.

Es ist der Zweck des vorliegenden Beitrags, den Leser mit den Schwerpunkten der augenblicklichen Arbeitsrechtsdiskussion in Indien vertraut zu machen. Dabei geht es dem Verfasser mehr um Vermittlung von Verständnis

* Hon.-Prof. an der Universität Salzburg, Generalsekretär der Internationalen Gesellschaft für das Recht der Arbeit und der Sozialen Sicherheit, Direktor der Hauptabteilung für Arbeitsbeziehungen und Arbeitsverwaltung im Internationalen Arbeitsamt, Genf.

** Dieser Beitrag beruht auf Gesprächen, die der Verfasser über mehr als 20 Jahre mit indischen Praktikern in Regierungs-, Gewerkschafts-, Arbeitgeber- und Universitätskreisen geführt hat, sowie auf zahlreichen Besuchen in Indien und der Teilnahme an asiatischen Arbeitsrechtstagungen. Die Informationen über die neueste Entwicklung sind Gesprächen und indischen Gewerkschafts- und Arbeitgeberzeitschriften sowie Regierungsverlautbarungen entnommen. Da diese Unterlagen in Europa im wesentlichen nur im Internationalen Arbeitsamt in Genf verfügbar sind, enthält dieser Aufsatz keine Literaturangaben. Wer sich näher mit dem asiatischen Arbeitsrecht befassen möchte, der sei auf das Buch des Verfassers verwiesen: *Negotiating Development: Labour Relations in Southern Asia*, ILO, Genf, 1982.

als um die Darlegung von vielen Einzelheiten. Bei aller Anerkennung der Besonderheiten Indiens soll die Darlegung der in diesem Land gegenwärtig stattfindenden Arbeitsrechtsdiskussion auch in einem weiteren Sinne zum Nachdenken über die Rolle des Arbeitsrechts in der Dritten Welt überhaupt anregen. Zudem soll dieser Beitrag auch Dank sein an László Nagy, dem diese Festschrift gewidmet ist, für seine unermüdliche Unterstützung der Internationalen Gesellschaft für das Recht der Arbeit und der Sozialen Sicherheit, in deren Verwaltungsrat Nagy seit vielen Jahren mit Hingabe sein Land Ungarn vertritt. Sein Urteil und seine Meinung haben in der Gesellschaft großes Gewicht.

Das Arbeitsrecht jedes Landes ist natürlich das Produkt seiner Geschichte und seiner besonderen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Verhältnisse und Besonderheiten. Deshalb wird im ersten Abschnitt dieses Beitrags ein kurzer Überblick über die charakteristischen Elemente Indiens und die frühere Arbeitsrechtsentwicklung dieses Landes gegeben. Im zweiten Abschnitt werden kurz die wichtigsten Arbeitsrechtsgeschehnisse der jüngsten Vergangenheit (seit Mitte der sechziger Jahre) bis in die Gegenwart geschildert. Dabei wird eine gedrängte Analyse der gegenwärtigen Arbeitsrechtsproblematik gegeben. Der Beitrag brücksichtigt den Entwicklungsstand Anfang Mai 1983. Da die augenblickliche Diskussion, wie angedeutet, vor allem Probleme des kollektiven Arbeitsrechts zum Gegenstand hat, werden wir uns auf diesen Bereich konzentrieren.

Die Grundlagen des indischen Arbeitsrechts: Besonderheiten und Vorgeschichte

Um die indische Arbeitsrechtsproblematik zu verstehen, muß man sich einige charakteristische Merkmale des Landes vor Augen halten. Ein Land mit über 700 Millionen Einwohnern hat, verglichen mit anderen Ländern Asiens (ausgenommen China), kontinentale Dimensionen. Die Inder bezeichnen ihr Land als Sub-Kontinent. Die Ausmaße und Komplexität der Arbeitsrechtsprobleme entsprechen der Größe des Landes. Jedoch ist hierbei nicht zu vergessen, daß — im Vergleich etwa mit hochindustrialisierten europäischen Ländern — die Anzahl der vom Arbeitsrecht erfaßten, weil in einem Arbeitsverhältnis stehenden Personen, proportional gesehen, klein ist und weniger als 5 Prozent der Bevölkerung beträgt. Indien ist vor allem ein agrarisches Land, die Mehrheit seiner Bewohner lebt in den mehr als 550 000 Dörfern in Arbeits- und Lebensumständen, die vom Arbeitsrecht nicht erfaßt werden.

Hierzu kommt als zweites Charakteristikum — entsprechend dem föderalistischen Aufbau des Landes — die Aufteilung legislativer Kompetenzen im Arbeitsrecht zwischen Union und Gliedstaaten. Nach der indischen Verfassung gehört das Arbeitsrecht zur konkurrierenden Gesetzgebung. In der Praxis gibt zwar, vor allem seit der Erlangung der Unabhängigkeit am 14. August 1947, der Unionsgesetzgeber die allgemeine Richtung der Arbeitsrechtsentwicklung an, aber manchmal haben Einzelstaaten den Weg der Neuerung gewiesen, wie etwa der im Jahre 1938 ergangene Industrial Disputes Act von Bombay, dessen Hauptprinzipien dann in den erwähnten Industrial Disputes Act von 1947 übernommen und damit für das gesamte Land bestimmend wurden.

Das dritte Merkmal des indischen Arbeitsrechts besteht darin, daß seine Grundlinien nicht auf indische sondern auf britische Konzeptionen zurückgehen. Das indische Arbeitsrecht hat einen kolonialen Ursprung. Nach ersten schon im vergangenen Jahrhundert erlassenen und dann zu Beginn des 20. Jahrhunderts ergänzten Vorschriften vor allem im Bereich des individuellen Arbeitsrechts und des Arbeitsschutzes, deren Aufzählung hier zu weit führen würde, erging 1926 das Gewerkschaftsgesetz (Trade Union Act), das die Richtung für ein sehr liberales kollektives Arbeitsrecht wies und das bis heute in Kraft geblieben ist. Nach diesem Gesetz, vom britischen Liberalismus inspiriert, kann jede Gruppe von mindestens sieben Arbeitnehmern eine Gewerkschaft gründen, die dann nach ihrer Registrierung gewisse rechtliche Immunitäten genießt.

In den Jahren nach 1926 sprossen dann tatsächlich Gewerkschaften wie Pilze aus der Erde, ihre Anzahl geht heute hoch in die Tausende. Die meisten dieser (meist auf Betriebs- und Unternehmensebene bestehenden) Basisgewerkschaften sind zwar in Gewerkschaften auf Industrieebene und Gewerkschaftsbünden zusammengeschlossen, jedoch besteht eine ganze Reihe derartiger Spitzenorganisationen, die ideologisch und politisch verschieden orientiert sind und die sich gegenseitig oft erbittert befehden.

Jeder große indische Gewerkschaftsverband steht in enger Verbindung zu einer politischen Partei, ja ist oft sogar von den Weisungen einer politischen Partei abhängig. Der größte Gewerkschaftsbund Indian National Trade Union Congress (INTUC) gehört zur Kongreßpartei, die früher unter Nehru die Unabhängigkeit erreichte und im Augenblick durch Indira Gandhi die Regierung stellt. Der Gewerkschaftsbund All-Indian Trade Union Congress (AITUC) ist mit der Kommunistischen Partei verbunden, der Sozialistischen Partei steht der Gewerkschaftsbund Hind Mazdoor Sabha (HMS) nahe, der Centre of Indian Trade Unions (CITU) ist auch kommunistisch orientiert und die Gewerkschaftsorganisation Bhartiye Mazdoor Sangh (BMS) war der Janata-Regierung verbunden, die am Ende der siebziger Jahre (bis zur Rückkehr Indira Gandhi's als Regierungschefin im Januar 1980) an der Macht war. Mit der parteipolitischen Ausrichtung der indischen Gewerkschaftsspitzenorganisationen eng verbunden ist die große Rolle, die Politiker (sog. outsiders) in führenden Gewerkschaftspositionen spielen.

Diese starke Zersplitterung, Politisierung und Ideologisierung der indischen Gewerkschaftsbewegung, in Indien meist mit dem Begriff „trade union multiplicity“ bezeichnet, ist die Hauptproblemquelle des indischen Arbeitsrechts. So wurde die zu Anfang dieses Beitrags genannte Tagung der Nationalen Arbeitskonferenz im September 1982 von den in Opposition zur Regierung Indira Gandhi stehenden Gewerkschaften boykottiert.

Gegen diesen allgemeinen Hintergrund ist die indische Gesetzgebung und Praxis im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts zu sehen. Die wichtigste Grundlage des kollektiven Arbeitsrechts findet sich — neben dem schon erwähnten Gewerkschaftsgesetz von 1926, das, wie gesagt, heute noch in Kraft ist — in dem ebenfalls erwähnten Industrial Disputes Act, der 1947 kurz vor der Erklärung der Unabhängigkeit ergangen ist, und, wie bereits betont, im wesentlichen den seit 1938 im Industrial Disputes Act von Bombay verankerten Prinzipien folgt. Die in der Gesetzgebung von Bombay enthaltene Zwangsschlichtung von Arbeitsstreitigkeiten war schon während des Zweiten Weltkrieges im Defense of India Act für das ganze Land eingeführt worden, verknüpft mit Einschränkungen der Ausübung des Streikrechts.

Der Industrial Disputes Act will zwar das kollektivvertragliche Aushandeln der Löhne und Arbeitsbedingungen fördern, sieht aber bei Arbeitskonflikten (sowohl individueller als auch kollektiver Art) ein gesetzlich definiertes Verfahren vor, das mit einem Einigungsversuch (conciliation) beginnt und bei dessen Scheitern durch einen Schiedsspruch (award) eines Arbeitsgerichtes (industrial court oder labour tribunal) auch gegen den Willen der Parteien beendet werden kann. Dieses Zwangsschieds- oder Zwangsschlichtungsverfahren, in Indien „adjudication“ genannt, ist eines der bis heute sehr umstrittenen Wesensmerkmale des kollektiven indischen Arbeitsrechts. Dabei ist es von grundlegender Bedeutung, daß der Industrial Disputes Act — dem britischen Arbeitsrecht folgend — keine Unterscheidung trifft zwischen individuellen und kollektiven Arbeitskonflikten oder zwischen Rechts- und Regelungstreitigkeiten. Ob es nicht besser wäre, verschiedene Kategorien von Arbeitnehmer-Arbeitgeber-Konflikten zu unterscheiden und für verschiedene Konfliktarten verschiedene Beilegungsverfahren vorzusehen, ist eines der meist diskutierten Hauptthemen.

Daneben gab es in Indien schon seit der Zeit des Zweiten Weltkriegs Bemühungen, die Belegschaften an betrieblichen Entscheidungen, jedenfalls im Personal- und Sozialbereich, zu beteiligen, wenn auch zunächst nur beratend. Als Instrument hierfür sind die Betriebsausschüsse (works committees) gedacht, die zuerst im Industrial Disputes Act von 1947 vorgesehen waren und in den Folgejahren intensiv diskutiert wurden. Besonders in der Mitte der fünfziger Jahre gab es viele Debatten über Arbeitnehmerbeteiligung an Betriebsentscheidungen (workers participation in management), besonders mit Hilfe paritätischer Ausschüsse (joint management councils), deren praktischer Erfolg aber die in diese Formen der Mitbestimmung gesetzten Erwartungen enttäuschte. Hauptgrund für die geringe praktische Bedeutung indischer Mitbestimmungsexperimente war und ist der Widerstand oder wenigstens die Indifferenz der meisten Gewerkschaften, die in der Schaffung gewählter Belegschaftsvertretungen durch Förderung seitens der Regierung eine Gefahr für ihre eigene Rolle sahen und sehen. Jedoch ist, wie noch zu zeigen sein wird, bis heute die Mitbestimmungsdiskussion in Indien nicht zur Ruhe gekommen.

Neben diesen mehr auf Betriebs- und Unternehmensebene konzentrierten Bemühungen um eine gedeihliche Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern gab es seit dem Zweiten Weltkrieg regelmäßige Zusammentreffen zwischen den Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Gewerkschaften unter Beteiligung der Regierung, in einer Reihe von dreiseitigen Konferenzen auf Einzelstaats- und Unionsebene (deren jüngste, wie eingangs erwähnt, im September 1982 stattfand). Auf der Konferenz des Jahres 1958 vereinbarten die beiderseitigen Dachorganisationen ein Abkommen über die Aufrechterhaltung der Arbeitsdisziplin (Code of Discipline), dem aber in der Folgezeit die praktische Wirkung auf Betriebsebene versagt blieb. Der Hauptgrund für das Versagen aller dieser Bemühungen war die gewerkschaftliche Zersplitterung.

Die Arbeitsrechtsentwicklung seit 1969

Diese kurz skizzierten Verhältnisse entsprachen etwa dem Entwicklungsstand in der Mitte der sechziger Jahre. Im Jahre 1966, beinahe 20 Jahre nach Erlangung der Unabhängigkeit des Landes, setzte die Zentralregierung einen

Ausschuß ein (National Commission on Labour), der aus 14 Fachleuten, einschließlich von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern, bestand und die Aufgabe hatte, den gesamten Bereich der Arbeitsbeziehungen und des Arbeitsrechts zu analysieren und Vorschläge für Änderungen, einschließlich solcher legislativer Art, zu formulieren. Der Bericht der Kommission wurde 1969 veröffentlicht. Der umfangreiche Band (fast 700 Seiten umfassend) ist das wichtigste offizielle Dokument, das das indische Arbeitsrecht analysiert. Seine Erkenntnisse und Vorschläge haben bis heute ihre Aktualität bewahrt. Der Bericht ist Pflichtlektüre für alle am indischen Arbeitsrecht Interessierten.

Natürlich ist es unmöglich, die Empfehlungen der Kommission, die sich — auch in zusammengefaßter Form — über viele Seiten hin erstrecken und die auch das individuelle Arbeitsrecht, die Lohnpolitik und sogar die Sozialversicherung betreffen, hier in gedrängter Form wiederzugeben. Im Bereich des kollektiven Arbeitsrechts setzt sich der Bericht eingehend mit dem Gewerkschaftspluralismus auseinander und spricht sich für eine Einheitsgewerkschaft aus. Allerdings unterstreicht er, daß eine Rationalisierung der Gewerkschaftsorganisation nicht von außen erzwungen werden kann, sondern freiwillig von innen heraus wachsen muß. Zur Förderung der Kollektivverhandlungen, die nach dem Wunsch der Kommission eine zentrale Institution des indischen kollektiven Arbeitsrechts sein sollen, sollen Betriebe mit mehr als 100 Beschäftigten gesetzlich zur Anerkennung einer Gewerkschaft verpflichtet werden, falls ihr wenigstens 30 Prozent der Belegschaft als Mitglieder angehören. Einer der Hauptstreitpunkte ist bis heute die Frage, ob der repräsentative Charakter einer Gewerkschaft durch eine Feststellung der Anzahl der zahlenden Mitglieder oder durch eine Abstimmung unter der Belegschaft bestimmt werden soll.

Ein zweiter grundlegender Punkt der Kommissions-Empfehlungen ist die vorgeschlagene Differenzierung zwischen Regelungsstreitigkeiten (genannt „interest disputes“ oder „industrial disputes“) und Rechtsstreitigkeiten aus Rechten und Pflichten, die in bestehenden Normen enthalten sind („disputes relating to rights and obligations, interpretation and implementation of awards and claims out of rights and obligations under the relevant provisions of law or agreements“). Die Zuständigkeit für die Beilegung der Regelungsstreitigkeiten soll — nach dem Vorschlag der Kommission — den Arbeitsgerichten entzogen und neu zu schaffenden dreigliedrigen Ausschüssen, sog. Industrial Relations Commissions, übertragen werden. Dabei wird scharf zwischen lebenswichtigen Betrieben und Wirtschaftszweigen (essential services) und anderen unterschieden. Für erstere wird ein Streik- und Aussperrungsverbot vorgeschlagen, verknüpft mit Zwangsschlichtung durch einen verbindlichen Schiedsspruch der zuständigen Industrial Relations Commission, bei letzteren kann die Kommission nur einen Einigungsversuch machen, bei dessen Fehlschlag Arbeitskampffreiheit besteht. Rechtsstreitigkeiten sollen, wie auch schon unter dem Industrial Disputes Act von 1947, durch Arbeitsgerichte (labour courts) entschieden werden.

Im Bereich der Mitbestimmung (dieses Wort ist hier in einem weiten Sinn gebraucht, der alle Formen der Belegschaftsbeteiligung an betrieblichen Entscheidungen umfaßt) nimmt der Kommissions-Bericht zu dem schon kurz erwähnten Spannungsverhältnis zwischen Betriebsausschüssen („works committees“ oder „joint committees“) und Gewerkschaften Stellung und spricht sich für eine freiwillige und nicht etwa gesetzlich vorgeschriebene Lösung

der Frage aus in dem Sinne, daß solche Ausschüsse nur in solchen Betrieben eingerichtet werden sollen, in denen eine anerkannte Gewerkschaft besteht. Diese Gewerkschaft soll dann auch die Belegschaftsvertreter in diesen Ausschüssen benennen.

Die das Recht der Gewerkschaften, der Kollektivverhandlungen und der Arbeitsstreitigkeiten betreffenden Vorschläge der Kommission wurden in der ersten Hälfte der siebziger Jahre zwar sehr diskutiert, ihre Realisierung scheiterte aber am Widerstand politisch einflußreicher Gewerkschaftskreise, die in jeglichem legislativen Versuch in diesem Bereich eine Einschränkung gewerkschaftlicher Aktionsfreiheit sahen. Als dann während der Jahre 1975—1977 die Regierung Indira Gandhi einen allgemeinen politischen Notstand (in Indien „emergency“ genannt) erklärte, mit drastischen Einschränkungen allgemeiner Freiheitsrechte, wurde auch die Gewerkschaftstätigkeit beschränkt, vor allem durch ein generelles Streikverbot.

Dafür — gewissermaßen als Ausgleichsgeste — trieb die Regierung den Mitbestimmungsgedanken voran. Äußerliches Zeichen hierfür war die Aufnahme des Grundsatzes der „workers' participation in management in industry“ unter die Prinzipien der Staatspolitik, die durch eine Verfassungsänderung in die Verfassung aufgenommen wurden. Bis 1977 wurden dann auch tatsächlich in über 2000 Betrieben Betriebsausschüsse gebildet.

Im Jahre 1977 verlor die Kongreßpartei Indira Gandhi's zum ersten Male seit der Unabhängigkeit des Landes die Regierungsmehrheit und die bisherige Opposition (Janata) übernahm die Regierung. Die Mitbestimmungsbemühungen wurden fortgeführt, ein sofort eingesetzter Ausschuß veröffentlichte bereits im November 1978 seine Vorschläge zu einer Stärkung der Betriebsausschüsse.

Auch in den anderen Bereichen des kollektiven Arbeitsrechts versuchte die Janata-Regierung eine Lösung der wohlbekannten und im Kommissions-Bericht von 1969 so klar definierten Probleme in Form eines umfassenden Gesetzentwurfs („Industrial Relations Bill“), der im August 1978 dem Parlament unterbreitet wurde und der auf eine sehr tiefgreifende Reform des gesamten kollektiven Arbeitsrechts abzielte. Nach diesem Entwurf sollte ein (kompliziertes) Verfahren für jedes Unternehmen die repräsentativste Gewerkschaft als einzigen Kollektivverhandlungspartner des Arbeitgebers feststellen. Weiterhin sah der Entwurf die Schaffung der schon im Kommissions-Bericht von 1969 vorgesehenen „Industrial Relations Commissions“ vor sowie Beschränkungen der politischen Gewerkschaftstätigkeit und des Streikrechts. Dieser Entwurf wurde im November 1978 in New Delhi auf einer großen Kundgebung, an der alle indischen Gewerkschaftsbünde teilnahmen, abgelehnt. Bemerkenswerterweise war dies das einzige Mal, daß sich alle indischen Gewerkschaftstendenzen in einer Frage einig waren.

Als nach den Wahlen im Januar 1980 die Kongreßpartei mit Indira Gandhi wieder die Regierung übernahm, wurde die Diskussion um das kollektive Arbeitsrecht fortgesetzt, diesmal allerdings unter anderem politischen Vorzeichen. Nach mehreren Streiks im öffentlichen Sektor, der in Indien eine sehr große Bedeutung hat, und zwar sowohl quantitativ als auch qualitativ (nicht nur öffentliche Dienstleistungsbetriebe wie Eisenbahnen, Post, Elektrizitätsversorgung u.a., sondern auch wichtige Industriezweige wie Stahl und Kohle stehen überwiegend in öffentlicher Hand), erließ die Regierung im Juli 1981 eine Präsidialverordnung, die Streiks in wichtigen Betrieben („essential services“, ein Begriff, der von der Regierung extensiv interpre-

tiert werden kann) untersagt und unter der Streikende strafrechtlich verfolgt werden können. Es ist sehr bezeichnend, daß diese Verordnung von fast allen Gewerkschaften mit Protest beantwortet wurde, mit Ausnahme des INTUC, d.h. des mit der die Regierung bildenden Kongreßpartei Indira Gandhi's verbundenen Gewerkschaftsbundes, der es sich einerseits nicht leisten konnte, eine von der von ihm mitgetragenen Regierung erlassene Maßnahme abzulehnen, der aber wegen dieser Haltung von den anderen Gewerkschaften um so heftiger kritisiert wurde.

Während der Jahre 1981 und 1982 setzte die Regierung, in enger Föhlungnahme mit Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, ihre Bemühungen um durchgreifende Änderungen des „Industrial Disputes Act“ von 1947 fort. Diese Beratungen führten dann zu der am Anfang dieses Beitrages erwähnten Nationalen Arbeitskonferenz im September 1982, die einer Reihe wichtigen Empfehlungen verabschiedete, und zwar einstimmig d.h. mit Zustimmung der Regierungs-, Arbeitgeber- und Gewerkschaftsvertreter, allerdings ohne die Gewerkschaften, die politisch zu der Regierung Indira Gandhi in Opposition stehen. Im einzelnen sehen die wichtigsten Empfehlungen der Konferenz vor, daß nur die repräsentativste Gewerkschaft als Verhandlungspartner („collective bargaining agent“) des Arbeitgebers anzuerkennen ist, und zwar nicht durch Abstimmung, sondern durch Einbehaltung und Abführung der Gewerkschaftsbeiträge an die Gewerkschaft durch die Betriebe („check-off“). Streiks sind nur rechtmäßig, wenn sich vorher im Wege der Abstimmung mindestens 60 Prozent der Belegschaft für die Arbeitsniederlegung ausgesprochen haben. Die im Kommissions-Bericht von 1969 vorgeschlagenen „Industrial Relations Commissions“ sollen mit den dort empfohlenen Kompetenzen und Funktionen geschaffen werden, wobei im Falle des Scheiterns der Kollektivverhandlung einem freiwilligen Schiedsverfahren der Vorzug vor Regierungsmaßnahmen zu geben ist. Außerdem sollen sich Gewerkschaften und Arbeitgeber in ihrem Verhalten zueinander nach freiwillig zu schaffenden Verhaltensregeln („codes of conduct“) richten. Dafür sollen gesetzliche Rahmenbestimmungen geschaffen werden, die auch bestimmte Praktiken (unfair labour practices), die einer gedeihlichen Zusammenarbeit zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern im Wege stehen, unter Strafe stellen.

Diese Empfehlungen werden im Augenblick zwischen Arbeitsministerium und Arbeitgeber- und Gewerkschaftsorganisationen beraten mit dem Ziel, möglichst bald die entsprechenden gesetzlichen und anderen Änderungen im bestehenden System der kollektiven Arbeitsbedingungen herbeizuföhren. Kernstück der Beratungen ist ein Gesetzentwurf, der die kurz skizzierten Prinzipien konkretisiert und der gegenwärtig zwischen dem Arbeitsministerium und den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden diskutiert wird. Dies ist der Stand der Dinge bei Abschluß dieses Beitrags Anfang Mai 1983.

Schlußbemerkungen

Dieser sehr gedrängte Überblick zeigt einerseits die Kompliziertheit des kollektiven Arbeitsrechtssystems Indiens. Dies ist bei den kontinentalen Dimensionen des Landes keineswegs verwunderlich. Der Überblick zeigt andererseits aber auch, daß bei aller Komplizität die Hauptprobleme sich auf einige Grundschwierigkeiten reduzieren lassen, ein Umstand, der das Ver-

ständnis des gesamten Systems erleichtert. Keine dieser Hauptschwierigkeiten ist neu, alle bestehen seit vielen Jahren, verstärkt sogar, seitdem das Land 1947 die Unabhängigkeit erlangt hat. Für keine wurde bisher eine allgemein akzeptierte Lösung gefunden. Im wesentlichen lassen sich die Hauptprobleme um drei große Komplexe gruppieren: Das erste Hauptproblem ist die politische Rolle der Gewerkschaften, mit der Folge der Zersplitterung der gewerkschaftlichen Organisationen in rivalisierende Gruppen, was wiederum zu einer Erschwerung geordneter Kollektivverhandlungen führt. Der zweite Problemkreis ist die Rolle der Regierung im kollektiven Arbeitsrecht, zum Ausdruck kommend vor allem im Bereich der Verhütung und Beilegung von Arbeitsstreitigkeiten und im Bemühen der Regierung, Streiks nur insoweit zu dulden, als sie den lebenswichtigen wirtschaftlichen Prioritäten nicht im Wege stehen. Der dritte Komplex besteht in der Institutionalisierung der Arbeitgeber-Arbeitnehmerbeziehungen im Bereich des Betriebs mit dem Ziel, Konflikte durch Zusammenarbeit zu ersetzen, vor allem mit dem Ziel einer Arbeitnehmermitbestimmung an betrieblichen Entscheidungen.

Im Augenblick scheinen die Zeichen für eine Änderung des kollektiven Arbeitsrechts Indiens günstig zu stehen. Aber die Probleme sind tief in der indischen Gesellschaft verwurzelt. Ob es gelingt, wenigstens ein paar Schritte in Richtung auf eine Lösung zu machen, wird die nächste Zukunft zeigen.

WACŁAW SZUBERT*

Protection against Dismissal in Polish Labour Law

A tendency to restrict managerial power to terminate contracts of employment is now widespread. Laws aiming at the protection of workers against dismissal are now in force in countries representing various political and social systems: in West Europe as well as in the East-European socialist countries.¹ Solutions adopted in these laws show some broad and technical similarities resulting to a large extent from the influence of foreign experience and from the impact of the I.L.O. Recommendation no.119 of 1963. Nevertheless, they show also some distinct features reflecting different approaches to protective policies in basic requirements as well as in procedural safeguards.

No less important than formal differences are those related to the functions of dismissal laws and their practical significance in concrete economic and socio-political surroundings². The situation on the labour market, the manpower policies and the mobility of employees due to various factors play an important part in this respect. It is against this background that the laws in force in various countries must be examined and evaluated.

The purpose of this paper is to present the general lines of protection against dismissal in Polish Labour Law with due regard to recent trends in the social and economic policy of the country and in the methods of planning. Accordingly, my considerations will be divided into five parts concerned with: 1) the origins of protective law now in force, 2) the grounds for dismissal, 3) the dismissal procedures including participation of the workers' representatives, 4) remedies of an unlawful (unfair) dismissal. Finally: 5) some conclusions will be drawn as to the effects of the legal regulation now in force and the proposals for its improvement.

My presentation will be limited to the normal mode of terminating the contract of employment by the employer i.e. to the dismissal with notice, leaving out of the account summary dismissal (without notice) which is rather seldom applied in exceptional cases and has to be based on important reasons enumerated exhaustively in the Labour Code (serious violation of

* Professor of Law, Warsaw.

¹ The termination of employment on the initiative of the employer was one of the subject matters discussed at the 10th International Congress of Labour Law and Social Security held in Washington in September 1982.

² See Bob Hepple: A functional approach to dismissal laws. "In memoriam of Sir Otto Kahn-Freund", München 1980, pp 477-491.

basic obligations by the worker, an offence which makes further employment impossible, prolonged sickness and some other).³ Procedures applicable in case of instant dismissal as well as the control exercised by the trade union works' council contribute further to the limitation of its use.

I.

The regulation now in force contained in the Labour Code promulgated in 1974, has been the outcome of a longer evolution of protective provisions against unfair dismissal. Its point of departure may be considered to be the Employment Contracts Laws of 1928⁴ which were based on the notion of free termination of contracts subject only to notice that was of 3 months for the white collars and of 2 weeks for the blue collars: a differentiation characteristic of continental labour legislation at that time. The same enactments provided for interdictions to give notice in certain situations: during temporary incapacity to work owing to accident or illness, during holidays with pay, military service, etc. The list of these prohibitions was subsequently enlarged so as to cover the members of trade union works' councils as well as workers charged with other social functions, pregnant women as well as women on maternity leave, elder workers being not more than two years from pensionable age and some other workers in particular situations provided for in statutes and in collective agreements.

Far-going though were these prohibitions (sometimes they were even criticised for that reason) they left unprotected workers who were not covered by specific protective provisions but whose dismissal could be nevertheless prejudicial and unfair in given circumstances. The only remedy available in that case could be based on the concept of abuse of right by the employer consisting in his acting in contradiction to the "principles of social intercourse" laid down in the art. 5 of the Civil Code, which put the worker in the difficult position of having to bear the burden of proof to this effect⁵.

It is true that the courts went a long way to help the workers in claiming their rights, which concerned especially the sole wage earners in a family. In this particular case a protective Order of the Council of the Ministers of 1960⁶ was recognised as an expression of the „principles of social intercourse" to be observed by the employer in proceeding to a dismissal of this category of workers. In this way, a considerable part of the burden of proof was shifted from the worker to the employer who had to show that he did not trespass on the principles in question. However, this solution amounted rather to an enlargement of specific protective provisions than to the establishment of a rule providing for a general protection against wrongful dismissal.

No such protection was provided in the collective agreements although they imposed on the employers the duty to agree the dismissal decisions

³ Art. 52 and 53 of the Code (Journal of Laws 1974, no. 24 item 141).

⁴ Journal of Laws 1928, no. 35 items 323 and 324.

⁵ See W. Szubert: *La rupture abusive du contrat de travail en droit polonais*. "Rivista di Diritto Internazionale e Comparato del Lavoro" vol. VIII no. 1/1968 pp. 45-59.

⁶ Monitor Polski no. 36 item 180.

with the trade unions works' councils. The vague wording of these provisions gave rise to countless disputes and controversies as to their legal effect and it was only in the early seventies that the courts adopted a more decisive line of interpretation admitting that a dismissal not agreed upon with the works' council ought to be deemed null and void.

A general dissatisfaction with this state of regulation as being to diversified, unclear and failing to establish general lines of protection provoked a search for new solutions that were discussed and tried in specific pieces of legislation and eventually adopted in the Labour Code of 1974.

II.

By the time the Labour Code was under preparation there was a common opinion that no dismissal should be allowed without a valid reason justifying the termination of the contract of employment. However, no such agreement concerned the method of regulation serving this purpose. An alternative taken into consideration consisted in the enumeration of reasons for dismissal with notice: a solution which has been adopted in other socialist countries of Eastern Europe except Hungary and which was tried, but without evident success, in some specific pieces of legislation in Poland (especially in the Act of 1968 dealing with the employees of the local government)⁷. The idea of establishing such a comprehensive list of reasons for dismissal had many supporters. On the other side, however, it was criticised as supplying apparent rather than real safeguards against wrongful dismissal because of the difficulty to specify all the valid reasons for it in concrete terms leaving no ambiguity and room for various interpretations.

That is why this idea was eventually abandoned and replaced by the adoption of a general clause stipulating simply that each dismissal should be "justified" without any indication (even by way of example) of the grounds admitted or criteria of their evaluation. Accordingly, the decisions as to what does and what does not justify a dismissal has been left entirely, in case of disputes, to the discretion of the courts upon consideration of factual circumstances.

The 8 years' experience since the promulgation of the Labour Code resulted in the elaboration of some rules and precedential decisions but it brought also into relief considerable difficulties in this respect⁸. It was admitted as a matter of course that the valid reasons for dismissal include incapacity as well as misconduct of the worker manifesting itself in disobedience, absence without leave, carelessness and inefficiency, insolence or rudeness, bad faith, etc. However concrete decisions in this respect had to consider the circumstances of each case, such as gravity of the worker's contravention, his length of service and previous performance, whether the incidence was an isolated or recurrent one, whether prior warning or other disciplinary action was taken etc, and no general formula could give precise indications as to the proper evaluation of all these circumstances.

⁷ Journal of Laws no. 25 item 164.

⁸ See J. Bról: Nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę według art. 45 kodeksu pracy (Unjustified dismissal according to art. 45 of the Labour Code), "Państwo i Prawo" no. 8-9/1977 p.128 ss.

Similar difficulties arose in case of dismissals justified by operational requirements of the enterprise connected with re-organisation, technological changes etc, when it ought to be examined whether these requirements virtually left no possibility of continuing former employment or offering the worker a suitable alternative employment, to say nothing about the ticklish problem of selection of workers to be dismissed in case of redundancy.

There arose also some controversies around the question whether the notion "justified dismissal" implies the existence of a valid reason only or suppose also that it should be socially adequate i.e. not prejudicial to the worker considering his social status, poor health or other personal circumstances. The former alternative was less favourable to the worker as compelling him, in case of dismissal assumed prejudicial although having a valid reason, to make a claim based on the concept of abuse of right and to prove that it has been exercised by the employer in contradiction to the principles of social intercourse generally accepted in the life of the community (as required now by art. 8 of the Labour Code). No final solution of this question has been accepted but it has been admitted by the courts that the onus of proof of circumstances rendering a dismissal socially prejudicial rests with the worker whereas that of proving the existence of valid reasons for it rests with the employer.

There were also some doubts whether the mere fact that a worker has reached pensionable age and acquired the right to a pension may be considered a valid reason for his dismissal: a problem having far-reaching implications pertaining to the very notion of the right to work and to the foundations of social security. As a matter of fact, there was for some time a tendency to dismiss pensioners, which was prompted by the employment agencies in order to increase the chances of the younger generation. However, the courts did not approve this line of policy and refused to admit that age may by itself be a valid reason for dismissal.

III.

The most important part of dismissal procedure is the obligatory consultation of the trade union works' council, which is conceived as a preliminary safeguard against unjustified termination of contract by the employer. Unlike French law, the Polish Code does not provide for an obligatory interview with the worker before notice but imposes on the employer the duty to inform the trade union works' council in writing of his intention to dismiss an employee and of the reasons for it. The purpose of this information is not to start negotiations and to concert final decisions because the works' councils in Poland, unlike in other socialist countries, have no right to co-determination in this field but are confined to a consultative role, which enables them to influence dismissal decisions by informal pressure and argument without taking the responsibility for them that rests solely on the employer⁹.

Accordingly, the councils may make a reasoned objection only (within 5 days) which is not binding on the employer but which may not be rejected

⁹ See M. Matej: *Związkowa kontrola rozwiązywania umów o pracę w prawie pracy* (The trade union control of the termination of employment in labour law), Warszawa 1975.

by him without consulting the superior trade union unit (that must be done within 5 days). Finally, the manager is free to take dismissal decision which ever is the standpoint of the latter trade union agency i.e. even if it upholds the objections raised by the works' council. However, the neglect to follow the procedure laid down in the Labour Code constitutes a contravention which may lead to the annulment of the dismissal decision¹⁰.

The individual worker is not involved in this procedure and does not derive any rights from it. He may, however, lodge an appeal against the decision of the manager (irrespective of the fact whether the works' council has raised any objections) to a labour appeal committee which consists of a professional judge and two other lay members. There is also a further possibility of appeal from the decision of this committee to the Labour Court which is also tripartite. The decision of the Labour Court is final except for a special review which may be made by the Supreme Court on the application of the Minister of Labour, the Minister of Justice, the First President of the Supreme Court or the Public Prosecutor General in case the decision concerned is manifestly contrary to the law or the interest of the Polish People's Republic. The Supreme Court may also issue detailed guidelines, which it did for the application of the rules related to the participation of trade union agencies in the dismissal procedure thus emphasizing its particular importance,

There is no formal link between the participation of the works' council and the worker's right to appeal against dismissal decisions but the former may exercise some influence on the prospects of the latter because the position of the individual worker will be strengthened if the works' council decides to object to the dismissal. In practice the works' councils were often reproached for making too little use of this right even in cases of virtually wrongful dismissal (cases won afterwards by the worker before the labour appeal committee).

It must be noted however that the works' councils have often tried with success to protect the workers in an informal way by inducing the management to retract the proposal to dismiss, instead of raising formal objections.

The statistics of cases referred to Labour Courts show that the majority of them (about two thirds) are decided in favour of the management¹¹. This proportion may be explained by the influence of labour shortage which deters the employers from proceeding to dismissals without really important reasons, even in case of operational requirements justifying a reduction of personnel.

A few words must be said about modification of the terms of employment. It goes without saying that the manager is not entitled to make such modifications (unlike technical changes in methods and organisation of work) unilaterally, he may however give a notice to the worker with the purpose to modify his contract and leading to dismissal only in case if the proposal for new terms of employment is not accepted by the worker. This so-called "notice of cancellation of contractual conditions of employment" provided in

¹⁰ Art.38 of the Labour Code.

¹¹ See E. Warzocha: Rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem w orzecznictwie ... (Termination of the contract of employment in the jurisdiction of the courts), "Prawa i Zabezpieczenie Społeczne" no. 3/1977 p. 35 ss.

art. 42 of the Labour Code (resembling the German "Änderungskündigung" or the French "congé conditionnel") is subject to the same procedure as dismissal with notice i.e. it must be previously consulted with the works' council which may raise objections to the modification as such and to the proposed new terms of employment¹². That is why it seems this consultation should be obligatory even in the case when the works' council did not object formerly to a dismissal of the worker and the manager decided afterwards to replace it by the modification of the contract. The latter procedure is rather frequently used, it is even admitted that it should be always envisaged before proceeding to a dismissal which is the worse alternative for the worker.

There is some difficulty in drawing distinction between new situations that may be ordered by the manager as falling within the concerted terms of employment, and those that demand a new contract as creating what is essentially a new job¹³. Such doubts may concern especially changes in hours, in shift system, in the work load, minor changes in the mode of remuneration, etc. Decisions in dubious cases are taken by the courts. The Labour Code has laid down one rule in this respect only, specifying that the worker may be entrusted in case of operational requirements of the enterprise with another work than that determined in the contract for a period not exceeding 3 months in a calendar year¹⁴. Such a temporary change of job may be therefore ordered by the manager without proceeding to the modification of the contract, it ought not however involve any loss of pay and should correspond to the worker's skill.

IV.

The remedies for the breach of contract of employment were traditionally confined to an action for damages and so it was under former Polish laws of 1928 that provided in this case for a compensation equal to the pay for the period of notice. No action for specific performance was admitted to the contracts of service. This state of things was, however, provoking a keen dissatisfaction inspired by the recognition of the right to work as one of the fundamental civic rights. It was argued that no cash compensation can make up to the worker for the loss of a job which may have for him not only a material but also a moral value and besides may be difficult to replace by another in the same trade or locality. That is why the remedy of reinstatement was introduced¹⁵, first in 1956 in case of dismissal without notice and subsequently by the Labour Code of 1974 as the primary remedy for every unjustified dismissal.

Art. 45 of the Labour Code provides for an unjustified dismissal with notice to be without effect and if the period of notice (which in from 2

¹² Art. 42 § 1 of the Labour Code.

¹³ See H. Lewandowski: *Uprawnienia kierownicze w umownym stosunku pracy* (The employer's right to control and to give orders to his employees), Warszawa 1977 and T. Binczycka-Majewska: *Zmiana treści umownego stosunku pracy* (Modification of the Contract of Employment), Łódź 1981 p. 21 ss.

¹⁴ Art. 42 § 4 of the Labour Code.

¹⁵ See W. Szubert: *La réintégration au travail en droit polonais*. "Rivista di Diritto Internazionale e Comparato del Lavoro", 1962 no. 3 pp. 243-256.

weeks to 3 months according to the length of service) has already elapsed and consequently the contract has already been terminated, for the reinstatement of the worker on the previous conditions. The same remedy is to be applied in case of notice given in contravention of legal rules i.e. despite an explicit prohibition relative to the workers specifically protected or without following the prescribed procedure (esp. without consultation of the works' council). The order of reinstatement has a formative effect i.e. it entails the revival of the employment relationship unduly terminated. It is then the duty of the worker concerned to announce within 7 days of his reinstatement his readiness to take up his work without delay and if he fails to do so, without reasons beyond his control, the manager may refuse to re-employ him. The effect of the reinstatement is therefore subject to the conduct of the worker concerned and in case of unjustified delay on his part to the discretion of the manager.

A cash compensation is provided as a subsidiary remedy according to circumstances. If dismissal is declared null and void during the period of notice no compensation at all is due to the worker because he is still entitled to remuneration under still persisting employment relationship. If however the contract has already been terminated, the worker has the right to remuneration for the time when he was not employed, which is subject to his resuming employment in the former establishment and limited to one or two months' pay according to the length of the period of notice. The latter restriction does not apply to the woman worker pregnant or on maternity leave as well as to other workers specifically protected (who have the right to remuneration for the whole period for which they were not employed). Remuneration as the sole remedy is provided only in case of wrongful dismissal during the trial period or of the worker employed under a contract concluded for a definite period.

From what has been said it appears that the worker wrongfully dismissed with notice (unlike those summarily dismissed) has no choice of remedies. He cannot content himself with a compensation because it is awarded as an auxiliary sanction only and subject to his resuming former employment. Moreover, the amount of compensation is not only limited, as already stated, but also reduced by the amount of any remuneration earned by that time elsewhere, which further diminishes the importance of this remedy.

Legal provisions in force in this respect as well as their implementation call for various comments. The primacy of reinstatement, even if theoretically sound, gives rise in practice to some doubts. It is true that a psychological barrier on the part of the workers and of the management is likely to be overcome, especially in large enterprises where human relations are to a large extent depersonalized and the workers can be easily re-absorbed under different supervision. Nevertheless, in case of acute conflicts a return of the worker to the enterprise that has dismissed him, may not be an easy one. No extensive research has been made in this field but from the available data it appears that a great part of those reinstated by the courts do not actually return to their former employers or quit them soon after reinstatement¹⁶. Their appeal against the termination of contract is therefore inspired

¹⁶ See B. Skulimowska; Skuteczność przywrócenia do pracy (Effectiveness of the reinstatement to work). "Polityka Społeczna" no. 2/1981 pp. 12-16.

rather by a desire to reverse the dismissal decision for psychological reasons than really to resume the former employment.

Under these circumstances the remedy of reinstatement is not likely to play an effective role as a deterrent restraining the dismissal decisions. Nor can the cash compensation, which is negligible and besides, under the still existing financial system, the charges of this kind do not really affect the interests of the enterprise and of the management. The most important restraint in this respect has been, however, till now the relatively continuous full employment situation which strengthens the position of the workers and deters the employers from dismissing them, even in justified cases, for fear of not being able to get the necessary workforce in case of increased requirements.

The essential traits of this situation are reflected in the labour market statistics which show that the workers are much more frequently terminating the contracts than the employers, and even abandon their jobs without notice in order to make use of a chance to get better working conditions and pay elsewhere¹⁷. As a matter of fact, this undesirable mobility of labour is causing much trouble to the national economy but no means taken till now to stop it have brought any significant results. Of little effect have been also the legal sanctions provided for in the Labour Code which, besides, have been often criticised as unjust because the fault for leaving a job may not always be clearly ascribed to the worker. The problem is still under discussion and a substantial modification of legal provisions now in force is contemplated within a general amendment of the Labour Code.

It is against this background that the protection against dismissal must be seen in order to be rightly evaluated. Its role and social significance cannot be isolated from the larger context of labour market situation and employment policy that have a direct impact on dismissal decisions and their social effects. Present situation gives rise to criticism which stimulates the search for new solutions. The protection now afforded to the workers is considered in some respects still inadequate while in others it is supposed to hamper the desirable mobility of employees. A new approach to these problems seems therefore necessary, one that would take into consideration recent trends in the development of Polish Labour relations.

V.

Protection against dismissal is an important but not the only safeguard of the right to work. It must be therefore harmonized with other guarantees which under present circumstances are likely to grow in importance. The economic reform which is now gradually put in operation is bound to bring new requirements in this respect. Its essential element is expected to be the new position of the enterprises that will be run on the self-governing and self-financing basis, without being subordinated to the state economic agencies. Direct orders specifying the production tasks will be replaced by

¹⁷ See B. Prządka: *Wypowiedzenie umowy o pracę przez zakład pracy* (Termination of employment on the initiative of the employer), Warszawa 1978 p. 6 and K. Pawlikowska: *Przyczyny porzucania pracy przez pracowników* (Causes of abandoning jobs by the workers), Warszawa 1976.

the general guidelines and economic instruments influencing indirectly the development of enterprises. The economic effectiveness will regain its importance as a decisive criterion of their achievements and condition of their growth. Under these circumstances, new incentives will be created for rational and economical use of labour force, for suppressing the "over-manning" and excessive employment that has often masked the wastage of labour resources. A reorientation of economic policy is also expected, a shift of resources from the production of capital goods to the industries catering for the needs of the population, and to agriculture.

For all these reasons some transfers of manpower will be necessary in order to improve the allocation of human resources and to adapt it to the changes in the economic situation. Under these circumstances the employment agencies will be confronted with new tasks concerning forecasting labour demand, promoting geographical mobility, as well as training and retraining facilities, etc.¹⁸. All this supposes new trends in the full employment policies which would not necessarily mean that the worker has the right to remain in the same job or occupation (and locality) permanently but that he has the chance of getting a new job in case he cannot retain his former employment.

Hitherto, the employment policies have been directed rather towards the former goal and the latter has been neglected. The role of the employment agencies was practically reduced to the registration of vacancies and those in search of a job, which did not cover all the situations concerned because a great part of those interested did not rely on the services performed by the employment agencies and were trying to arrange their affairs in other ways. Consequently, a great part of vacancies were filled outside the employment agencies without being registered with them despite the legal obligation to do so. Little help was provided by them in the way of guidance, advice and facilities to meet the demands resulting from changes in the economic situation. The understaffing of employment agencies and inadequate qualifications of their personnel were contributing to these deficiencies.

For all these reasons a reform of this institution is deemed necessary with a modification of its legal basis. The underlying idea is to reinforce the role of the employment agencies in stimulating the proper use of the workforce and to make the labour market policies more reliable and flexible. Full employment is still considered as a fundamental principle of social and economic policy, it will however have to be ensured in conditions of technological and structural changes and greater mobility of employees, which supposes more interruptions between subsequent employments with proper help including not only guidance and training facilities but also cash benefits.

New trends in the labour market policies will not, in the least, diminish the importance of protection against dismissal. On the contrary, in the face of inevitable changes in the allocation of human resources and increased mobility of employees it will become still more necessary than it used to be till now. That is why an improvement of protective provisions now in force is being contemplated taking into consideration the experience gained in the

¹⁸ See: *Terenowa stuzba zatrudnienia. Doświadczenia i kierunki usprawnień* (Employment agencies. Experience and prospects for improvements), Warszawa 1977.

course of their application and the present needs. Four statements seem particularly relevant in this respect.

The first of them concerns the indication of valid reasons for the termination of employment. A general clause stipulating that each dismissal should be "justified" is now deemed insufficient and various proposals are made for its concretisation. The most far-going one tends to replace the general clause by a list of objectively valid grounds for dismissal, which is now supposed (despite former objections) to have the merit of indicating the reasons for dismissal more concretely and thus facilitating the task of the courts. Other proposals insist on the indication of reasons that cannot justify a dismissal (such as membership of a particular union).

Another important issue is the collective dismissals for economic reasons which have not been regulated hitherto by any specific provisions because they were a rather rare occurrence. The procedure of these dismissals will have to be provided in order to prevent their use except in cases of real economic necessity. The selection of the workers to be affected by such dismissals will have to be determined in such a way as to avoid arbitrary decisions and discrimination. A list of criteria for the selection of those to be discharged will be needed, including such circumstances as the worker's suitability, his length of service and his performance but also his age, social status, etc. The principles laid down in the I.L.O. Recommendation no. 119 as well as those adopted in countries with experience in this field may be of substantial help in this respect.

Apart from statutory provisions the collective agreements may be an useful instrument in defining the selection procedures. It is also generally admitted that a cash compensation exceeding the sum due hitherto to the workers wrongfully dismissed should be awarded in case of redundancy so as to enable the persons concerned to re-arrange their affairs and to be retrained if need be according to the requirements of the new employment or other gainful activity. As a matter of fact, such an award, up to six months' pay, as well as special loans and tax reliefs, have been provided by the Ordinance no.169 of the Council of Ministers of 17 August 1981 respecting the rights of persons changing or leaving their employment in the nationalized sector of economy¹⁹.

The forms of collective worker participation in the process of making decisions to dismiss is another issue that must be reconsidered in the light of new developments. It is true that no substantial changes are envisaged as to the character of this participation. The workers' representative body is assumed to keep its consultative (and not determinative) role in this domain. The very character of this body is, however, to be redefined in consequence of changes in the structure of trade union movement²⁰.

The last issue to be reconsidered are the remedies for the irregular breach of the contract of employment by the employer. Reinstatement will certainly be still provided for in this case but no longer as the only remedy for unjustified dismissal with notice. According to the prevailing opinion, the cash compensation ought to be applied not only as a subsidiary but also as an alternative remedy, the choice being left to the discretion of the

¹⁹ Monitor Polski 1981 no. 21 item 195.

²⁰ According to the law of 8 October 1982 (Journal of Laws no. 32 item 216) which provided for the dissolution of all the unions hitherto registered and for gradual reconstruction of trade union movement on new principles.

worker who may be interested in challenging the managerial decision to dismiss him without desiring to return to his former employment. It is also argued that the amount of cash compensation should be increased so as to ensure a fuller offset of the worker's losses and to discourage the employers from proceeding to dismissals without serious reasons. The dissuasive impact of these charges is supposed to be felt more intensely in the new model of self-financing enterprises that is now being launched in Polish economy.

These are the most important modifications of the dismissal laws that are envisaged in the next future. It is believed that they will contribute to the reinforcement of the protection of employees and to its integration with the full employment policies.

Probleme der Arbitrageverfahren

1. Die Arbitragen und die juristische Eigenschaft Ihrer Verfahren waren Gegenstand anhaltender Diskussionen, die teilweise auch heute noch in der sozialistischen Rechtswissenschaft geführt werden. Es gibt wenigstens zwei Gründe, sich an dieser Stelle mit diesem Thema zu befassen, daß man grundlegende Veränderungen in der Situation der wirtschaftlichen Arbitragen, festgelegt im Gesetz Nr. 4 über die Gerichtstätigkeit aus dem Jahre 1972, erfahren hat. Zum Teil arbeiten in unserem Land auch gegenwärtig Konfliktkommissionen als Schiedsorgane in Streitfällen, zum Teil sind aber, *in einigen sozialistischen Ländern auch heute noch*, wie es vor dem genannten Gesetz der Fall war, den organisatorischen Lösungen ähnliche wirtschaftliche Kommissionen und Konfliktkommissionen zu finden. So scheint eine derartige Analyse des Problems *von fast historischer Bedeutung* nicht uninteressant zu sein. Zur Diskussion stand vor allem, ob die Arbitrage *verwaltungsrechtliche* Organe oder *Justizorgane* seien; ihr Verfahren *Verwaltungsverfahren* sei oder nicht. Besondere Aktualität gewann dieses Problem gegen Ende der 60er Jahre während der Justizreform, wovon ein bedeutender Bereich die Fragen zum Justizwesen umfaßte und sich in Debatten zu dieser Instanzenordnung entfalten ließ.

Die Frage wurde eigentlich teils durch die Formulierung des Justizwesens in unserer Verfassung kompliziert, wonach die Rechtspflege von Gerichten ausgeübt werden kann, ferner nach Meinung vieler wurde durch die abweichenden einzelnen Charakterzüge der Organisation und des Verfahrens die Anerkennung des Rechtscharakters eindeutig ausgeschlossen, andererseits sprachen aber zahlreiche Faktoren gegen den verwaltungsrechtlichen Charakter, sowohl die Funktion als auch die Organisations- und Verfahrenslösungen betreffend. Deshalb tiff man in der Fachliteratur zwischen den beiden extremen Ansichten, die sich eindeutig für den Rechts- oder Verwaltungscharakter aussprechen, zahlreiche überbrückende, mit Vergleichsadjektiven und Endsilben versehene, doch manche Unsicherheit spiegelnde vorsichtige Bezeichnungen, wie: gerichtsähnliches Verwaltungsorgan¹, Verwaltungseinheit in weitem Sinne² in nicht kleinem Maße gerichtsähnliches Verwal-

¹ László, Névai—Jenő, Szilbereky: Polgári eljárásjog. (Zivilverfahren.) Budapest., Tankönyvkiadó, 1968., S. 551.

² Ferenc Andó: A gazdasági döntőbizottsági eljárás reformja a gyakorlatban. (Reform des wirtschaftlichen Arbitrageverfahrens in der Praxis.) Magyar Jog., Nr. 5., 1969., S. 273.

tungsorgan³, weder das eine noch das andere⁴, nicht gerichtlichen und auch nicht Verwaltungs-Staatsorgan, das in Streitfällen entscheidet⁵, in einer „quasi Justizfunktion“ zuständiges Organ⁶, ein gerichtsähnliche Tätigkeit leitendes Organ⁷, verwaltungsähnliches rechtsprechendes Organ⁸ usw.

In der folgenden Feststellung von László Névai wird die Kompliziertheit der Situation vor dem Erlaß des neuen Gerichtsverfassungsgesetzes gut widergespiegelt: die gegenwärtige Lage der Instanzenordnung in Zivilrechts-sachen zeigt ein recht verwickeltes Bild. Seit der Befreiung hat sich in bestimmter Hinsicht schon eine fast übertrieben scheinende Spezialisierung der Organe, die in Sachen Zivilrecht zu entscheiden zuständig sind, vollgezogen. Es ist wohl nicht zu bestreiten, daß diese Instanzenordnung schwer durchschaubar ist und nicht in jedem Fall auf einheitlichen Grundsätzen beruht: es gibt viele Lösungen mit vorläufigem und empfehlendem Charakter⁹. Jenő Szilberek schreibt dazu: es wurde festgestellt, daß das System der Rechtsorgane bei uns nicht nach prinzipiellen Erwägungen aufgebaut wurde, schon die an Unüberschaubarkeit grenzende Vielfalt der Organe und Verfahren dient oft nicht den praktischen Erfordernissen.¹⁰

Darüber hinaus ergibt sich die Wichtigkeit dieser Frage aus der Instanzenordnung oder der Befugnis im weiten Sinne, einem Grundproblem jedes Verfahrensrechtes, so auch das des Verwaltungsverfahrensrechtes, demzufolge die Arbitragen als von der Wirkung des Gesetzes enthobene, also spezielle oder Sonderverwaltungsverfahren seien. Sowohl der Text des Gesetzes Nr. 1. über die allgemeine Regelung des Verwaltungsverfahrens als auch die weiterhin vertretene öffentliche Meinung bestätigen die genannte Ansicht, die wiederum seit langem in Frage gestellt ist.¹¹ Man muß wenigstens zu der Frage Stellung nehmen, ob die Arbitrageverfahren Verwaltungsverfahren

³ László Újlaki: A gazdasági döntőbíráskodás néhány új vonása. (Neue Züge der wirtschaftlichen Arbitrage.) Jogtudományi Közlöny, Nr. 3., 1968., S. 116.

⁴ István Herczeg: A fórumrendszer egyes elvi és gyakorlati kérdései. (Theoretische und praktische Fragen der Instanzenverordnung.) Magyar Jog, Nr. 5., 1969., S. 287.

⁵ P. V. Loginov: Az állami döntőbizottság lényege. Újlaki László könyvismertetése. (Das Wesen der staatlichen Arbitrage. Über das Buch von László Újlaki.) Jogtudományi Közlöny, Nr. 6., 1970., S. 316.

⁶ János Beér—István Kovács—Lajos Szamel: Magyar Államjog. (Ungarisches Staatsrecht.) Budapest, Tankönyvkiadó.

⁷ György Gellért: A fórumrendszer kialakításánál irányadó elvi szempontok. (Maßgebende theoretische Gesichtspunkte bei der Gestaltung der Instanzenordnung.) Magyar Jog, Nr. 4., 1969. S. 197.

⁸ László Névai: Polgári jogviták elbírálásának fórumproblémái a gazdasági irányítás új rendszerében. (Instanzprobleme der Entscheidung von Zivilrechtsstreitigkeiten im neuen Wirtschaftssystem.) Magyar Jog, Nr. 12. 1967., S. 710-711.

⁹ László Névai: z. W.

¹⁰ Jenő Szilberek: Kormányhatározat a jogrendszer továbbfejlesztéséről. (Kabinettsbeschluss zur Weiterentwicklung des Rechtssystems.) Magyar Jog, Nr. 9. 1969., S. 523.

¹¹ Ferenc Toldi: Wie man es sehen wird — läßt er seine Zweifel nur den Verwaltungsverfahrenscharakter beim Verfahren der Konfliktkommissionen betreffend zum Ausdruck bringen (z.W. S. 165.) — unsere Zweifel scheinen bezüglich des Verfahrens der wirtschaftlichen Arbitragen noch mehr begründet zu sein. Nach der Meinung von István Herczeg: Keines der Arbitrageverfahren (es geht um wirtschaftliche Arbitrage und Konfliktkommissionen) kann weder als Verfahren eines Strafrichters, noch als Verwaltungs- oder als „anderes Zivilprozeßverfahren“ qualifiziert werden. Magyar Jog, Nr. 5. 1969., S. 287.

sind oder nicht. Es soll versucht werden, den Gegenstand dieser Abhandlung unter 3 Aspekten zu beleuchten:

a) die formale oder subjektive Seite der Sache betrachtet — im weiten Sinne aufgrund verwaltungswissenschaftlicher Kenntnisse — ist die Frage, ob die Arbitragen Verwaltungs- oder „verwaltungsähnliche“ Organe sind oder nicht;

b) den Inhalts- und Gegenstandsbezug betreffend sollen auch rechtstheoretische, staatsrechtliche (in engem Sinne verfassungsrechtliche) Relationen beachtet werden, z.B. die *Auslegung, das Wesen solcher Ausdrücke wie Rechtspflege, Justizpflege, Gerichtsbarkeit* und Rechtssprechung;

c) schließlich ist es unerlässlich, auf einzelne-wesentliche Ausnahmen mit grundsätzlicher Bedeutung für das Verwaltungsverfahren hinzuweisen.

2. Der Charakter eines staatlichen Organs wird zunächst durch die öffentliche Gewalt verkörpert, darüber hinaus durch das spezielle Aufgabengebiet. Das Spezifikum der Verwaltungsorgane ist die Vollziehungs-, Anordnungstätigkeit, die ausschließlichen Aufgaben der Gerichte sind die Entscheidungen über (besondere Garantien enthaltenden) Rechtsstreitigkeiten im Rahmen der für das Gerichtsverfahren festgesetzten und für die Gerichte charakteristischen Rechtsnormen — kurz gesagt die *Justizpflege*. Die erste Frage lautet: welche von diesen beiden staatlichen Tätigkeitsformen von den Arbitragen realisiert werden.

Oft wird in der Rechtsliteratur die Auffassung vertreten, daß die Arbitragen *in keiner Hinsicht als Verwaltungsorgane zu betrachten seien*, da sie 1. in verwaltungswissenschaftlichem Sinne keine Vollzugstätigkeit leisten, 2. sie seien nicht befugt normgebende Akten zu erlassen.¹² Diese Ansicht vertritt der sowjetische Verfasser, P. V. Loginov, der in seinem Werk über das

¹² Es sei bemerkt, daß die Beurteilung der Arbitragen diesen Standpunkten nach stark davon abhängen, wie diese in das System der staatlichen Organe hineinpassen, aber mehr noch, welche Aufgaben zu ihrer Kompetenz angewiesen werden. In den sozialistischen Ländern gibt es recht abweichende Beispiele dafür. In Polen z.B. gehört das Einhaltensprinzip der wirtschaftlichen Rechnungsführung, sowie die Aufsicht über die rechtzeitige und den Wirtschaftsplänen entsprechende Erfüllung zu den grundlegenden Aufgaben der wirtschaftlichen Aufgaben ... Die Arbitrage, die einen Teil der wirtschaftlich-organisatorischen und kulturell-erzieherischen Funktionen einnimmt, löst Konflikte, kontrolliert das Vertragssystem, wacht über das Einhalten der Prinzipien der wirtschaftlichen Rechnungsführung, und in gewisser Hinsicht koordiniert es die sozialistische Entwicklung. Was die juristischen Formen ihrer Tätigkeit angeht: „sie sind 1. normgebende Akten, die die Quellen von Rechten und Pflichten bilden; ... 3. Akten, die an konkret genannten Adressaten gerichtet sind; 4. Organisations-Kontrollakten; 5. organisatorische Massentätigkeiten; ...“ im Weiteren: Die staatliche wirtschaftliche Arbitrage ist ein selbständiges Verwaltungsorgan“ ... schreibt Hybiak.

Die Aufzählung der obengenannten Aufgaben lassen anhand der verfügbaren Mittel den verwaltungsorganisatorischen Charakter (Aufsichts-, Kontroll-, Verfügungscharakter) der polnischen Arbitragen hervorheben; die Gerichtsbarkeit, die Entscheidung von Streitfällen ist nur eine, nicht mal die wichtigste ihrer Aufgaben.

W. Hybiak: (Die Tätigkeit und juristische Formen der staatlichen wirtschaftlichen Arbitrage.) Pansztwo, Nr. 10., 1966. S. 495-505. (In polnischer Sprache.)

In der Deutschen Demokratischen Republik läßt sich bei der den wirtschaftlichen Arbitragen entsprechenden Tätigkeit der Gerichte für Vertragssachen noch stärker der Verwaltungscharakter hervorheben. „Die deutsche Arbitrage, obgleich sie „Gericht“ genannt wird, hat jene Tätigkeitsformen, die für die Verwaltungsorgane kennzeichnend sind, am besten entwickelt.“ Für ihre Tätigkeit gilt in großem Maße die Offizialität.

W. Hybiak: z. W.

Wesen der wirtschaftlichen Arbitragen seinen kritischen Standpunkt ausführlich begründet. Sein entscheidendes Argument ist, daß *die Arbitragen nicht die Gruppe von Rechtsnormen haben, die für die von den Verwaltungsorganen geleisteten Vollziehungs-Anordnungstätigkeiten kennzeichnend sind*, so haben sie beispielsweise kein Anordnungsrecht in der Planung, Organisation und Leitung, und haben auch keine unterstellten Organe.¹³ Die Argumentation des sowjetischen Verfassers scheint uns überzeugend, obwohl die sowjetischen wirtschaftlichen Arbitragen ihre Struktur, Funktionen und ihr Verfahren betrachtet, im Vergleich zu den unseren Abweichungen aufgezeigt haben. Unseres Erachtens gehört es unbedingt hierzu und die Frage zu entscheiden wäre *jene strukturelle Lösung, die für unser wirtschaftliches Arbitragensystem charakteristisch war*, ein determinierendes Argument. Die aufgrund des Sektionsprinzip gegliederten Verwaltungseinheiten bilden ein abgestimmtes, geschlossenes und einheitliches System und unterstehen dem Ministerrat. In unserem Verwaltungsorganisationssystem gibt es keinen Organtypus oder kein Organ der Verwaltung „außerhalb“ dieses Systems. Dieses Grundprinzip der Verwaltung ist bezüglich der Konfliktkommissionen nie geltend geworden. An der Spitze der aufgrund territorialer Prinzipien gebildeten örtlichen Wirtschaftsarbitrage stand die Zentralarbitrage, die für die prinzipielle Leitung und Fachaufsicht sorgte, und das ganze Organisationssystem der Arbitrage funktionierte unter Aufsicht des Justizministers.

Wie F. V. Loginov, verneint auch Professor Sh. Stalev aus Sofia den verwaltungsrechtlichen Organisationscharakter der Arbitrage — verstanden darunter auch die Konfliktkommissionen — und bezeichnet diese als *besondere rechtsprechende Organe außerhalb des Gerichtes*.¹⁴ Dieser Standpunkt steht mit der dortigen positivrechtlichen Lage im Einklang; die bulgarische Gerichtsverfassung macht nämlich einen Unterschied zwischen ordentlichen Gerichten und besonderen rechtsprechenden Organen, und diese letzteren unterstehen der prinzipiellen Leitung des Obersten Gerichts.¹⁵

In der Fachliteratur unseres Landes haben zu diesem Thema, — besonders nach der Umorganisation vom Jahre 1967 — mehrere Verfasser bezüglich der Wirtschaftsarbitrage die sog. „den Verwaltungscharakter abschwächenden Züge“ erwähnt. Diese „entkräftenden“ Züge sind teils Organisations-, teils Instanz-, teils aber Verfahrenscharaktere.¹⁶ Unter den unterscheidenden Zügen Organisationscharakters wurden die Beseitigung des Sektionsprinzips im Arbitragesystem, Veränderungen der Leitung- und Aufsichtsordnung, sowie die Unabhängigkeit vom Ministerrat in potenziellem Sinne usw. genannt.

Es sprach gegen den Verwaltungscharakter, daß die Tätigkeit dieser Arbitrage aufgrund ganz anderer Prinzipien vollgezogen wurde, als es bei

¹³ László Újlaki—P. V. Loginov: Az állami döntőbizottság lényege. (Das Wesen der staatlichen Arbitrage.) Jogtudományi Közlöny., Nr. 6. 1970., S. 318.

¹⁴ Sh. Stalev: A különleges ítélkező szervek a Bolgár Népköztársaságban és határozataik legfelsőbb bírósági ellenőrzése. (Besondere Gerichtsorgane in der Volksrepublik Bulgarien und die Kontrolle ihrer Beschlüsse durch das Oberste Gericht.) Magyar Jog., Nr. 2. 1969., S. 115.

¹⁵ Tibor Révai: Hozzászólás a polgári ügyek elbírálására hivatott szervek problémaköréhez. (Beitrag zum Problemkreis der zur Beurteilung von Zivilrechtsangelegenheiten befugten Organe.) Magyar Jog., Nr. 11. 1969., S. 670.

¹⁶ László Újlaki: systematisiert diese „den Verwaltungscharakter abschwächenden“ Züge. A gazdasági döntőbíráskodás néhány új vonása. (Einige neue Züge der wirtschaftlichen Arbitrage.) Jogtudományi Közlöny., Nr. 3. 1968., S. 114. u. f. S.

den Verwaltungsorganisationen der Fall war. Um nur einige zu nennen: der demokratische Zentralismus ist in der Verwaltung nicht nur ein Grundlegendes Organisationsprinzip sondern zugleich auch ein wichtiges Tätigkeitsprinzip. Im Falle der Arbitrage ist der Durchbruch des demokratischen Zentralismus weder ihre Organisation noch ihre Tätigkeit betreffend charakteristisch. Die Arbeitsrechtforscher verneinen ebenfalls den Verwaltungscharakter der Konfliktkommissionen aufgrund der schon genannten prinzipiellen Erwägungen.¹⁷

Anhand dieser Feststellungen, denen Tatsachen zugrunde liegen, kann geschlußfolgert werden, daß *die Arbitragen* von subjektiver Seite angenähert, *nicht eindeutig als Verwaltungsorgane bezeichnet* werden können.

3. Was für Organe sind nun die Arbitragen, wenn sie nicht als Verwaltungsorgane beschrieben werden können — stellt sich die Frage, und damit sei man zum schwersten der zu beantwortenden Probleme gekommen. Mehrere Faktoren machen die Lage durchaus kompliziert.

a) Man hat vor allem in der Verfassung der Ungarischen Volksrepublik, den Grundsatz, verankert daß „Die Rechtsprechung vom Obersten Gericht der UVR, von den Komitats- und Kreisgerichten ausgeübt wird. Für bestimmte Angelegenheitsgruppen kann im Gesetz die Errichtung von Sondergerichten verordnet werden“.¹⁸ Was wird aber unter dem Ausdruck Verwaltung verstanden, nicht nur in der Verkehrssprache, sondern im juristischen Wortgebrauch und vor allem in wissenschaftlichen Arbeiten? Nach der Meinung Professors Ottó Bihari ist die Justizpflege im allgemeinen eine Entscheidung einzelner Rechtsstreite aufgrund der Rechtsnormen, und zwar — innerhalb der beauftragten Organe — bei Gewährleistung besonderer charakteristischer Verfahrensformen und spezieller Garantien.¹⁹ Ein bekannter Verfasser aus Polen schreibt dazu: die Justizpflege ist die Entscheidung der sich aus Rechtsverhältnissen ergebenden Streitigkeiten anhand des Rechts, auf autoritative Weise.²⁰

György Gellért versteht — im Einklang mit den Vorangehenden — unter Rechtspflege Entscheidung von Rechtsstreiten aufgrund spezieller Regeln.²¹ Die Formulierung von Tibor Révai weist auch darauf hin: die Rechtspflege ist — Entscheidung von Rechtsstreiten im System der befugten Organe.²² Es ist nun unnötig weitere Beispiele aufzuzählen, das Exponieren dieser Ansichten sollte beweisen, daß *die Rechtspflege inhaltlich mit der Entscheidung von Rechtsstreiten durch die beauftragten Organe, gemäß besonderer Rechtsnormen gleich ist*. Mit dieser „Macht“ werden die Gerichte durch die Ver-

¹⁷ So einen verneinenden Standpunkt spiegelt das Werk von László Nagy „Die Wahrnehmung von Arbeitsstreitfällen“ („A munkaügyi jogviták intézésének szabályai“ Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó), ferner László Gáspárdy in seiner Rezension über das oben erwähnte Buch; diesselbe Auffassung wird von László Trócsányi in seiner Studie „Grundfragen des Arbeitsrechtsverfahrens“ am eingehendsten und überzeugend begründet; („A munkaügyi eljárásjog alapkérdései“) Állam- és Jogtudomány, IV. Bd. Nr. 3. 1966.

¹⁸ Abs. 1 und §. 45. des Gesetzes Nr. I. 1972.

¹⁹ Ottó Bihari: Az igazságszolgáltatás a Magyar Népköztársaság alkotmányi rendszerében. (Rechtspflege im Verfassungssystem der Ungarischen Volksrepublik. Jubiläumstudien.) Pécs., 1967. S. 92-93.

²⁰ S. Wlodyks: A bírói igazságszolgáltatás alkotmányos elve a Lengyel Népköztársaságban. (Verfassungsprinzip der richterlichen Rechtspflege in der Volksrepublik Polen.) Pansztwoi Prawo., Nr. 11. 1964., S. 654-669.

²¹ György Gellért: z. W. S. 197.

²² Tibor Révai: z. W. S. 666-667.

fassung ausgestaltet. Ist aber dieser Verfassungssatz so auszulegen, daß Aufgaben der Rechtspflege *allein und ausschließlich von Gerichten* geleistet werden können?

b) Ottó Bihari, Mitglied der Akademie, schreibt in seinem angeführten Werk: Die Grenzen des staatsrechtlichen Formalismus berühren die besondere Situation; in dem Falle... wenn das Schema der Rechtspflege bearbeitet werden soll, so werden nur die in der Verfassung genannten Gerichtsorgane erwähnt, als ob andere Organe der Justizpflege in unserem Staatsapparat nicht vorhanden wären. Im weiteren heißt es: in der bürgerlichen Rechtswissenschaft 'fird' unter dem Begriff Gerichtsbarkeit, richterliche Tätigkeit in weitem Sinne des Wortes jede Gerichtstätigkeit verstanden, im Wesentlichen also die Verwirklichung der gegebenen Rechtsordnung durch kontradiktorisches Verfahren. Fast in jedem kapitalistischen Land wird zwischen ordentlichem und Sondergericht ein Unterschied gemacht, ohne irgendwelches wom Kreis der Justizpflege auszuschließen.²³ Dazu wollen wir noch hinzufügen, daß auch in manchen sozialistischen Ländern ähnliche Schlußfolgerungen gezogen wurden. Dabei wird in erster Linie auf das Beispiel in Bulgarien bezogen. In der bulgarischen Rechtswissenschaft wird die Anschauung vertreten, daß jede Gerichtstätigkeit — ungeachtet durch welches Organ sie ausgeübt wird — als Rechtspflege betrachtet wird. Das bezeichnet man als *objektive Auffassung der Rechtspflege*, während bei der *subjektiven Auffassung* der Charakter des rechtsprechenden Organs betont und gemäß der Verfassungsverordnungen nur die rechtsprechende Tätigkeit der Gerichte als Rechtspflege betrachtet wird. Aus einem anderen Gesichtspunkt unterscheidet Professor Sh. Stalev eine von den Gerichten geleistete *allgemeine Rechtstätigkeit*, bzw. sonstige sog. *besondere Rechtstätigkeit*, ausgeübt von besonderen Gerichtsorganen; einschließlich der Wirtschaftsarbitragen, Konflikt und Schiedskommissionen.²⁴ Ähnlicher Meinung sind manche Rechtswissenschaftler aus der Tschechoslovakei, aus Polen und der Sowjetunion.²⁵

Sei es erlaubt zur Bestätigung unseres Standpunktes noch ein Beispiel zu nennen; laut Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien können neben den allgemeinen zuständigen und den wirtschaftlichen, sowie den Militärgerichten auch weitere, besondere Gerichte aufgestellt werden, und die Arbitragen, Schiedsgerichte und Schlichtungsräte versehen Funktionen der Justizpflege.²⁶

Es soll nun untersucht werden: was war die tatsächliche Lage betreffend der Tätigkeit der wirtschaftlichen Arbitragen. Im ungarischen Lehrbuch „Zivilprozeßrecht“ wird *die grundlegende Funktion der wirtschaftlichen Arbitragen* — im Einklang mit den damaligen geltenden Rechtsnormen — wie folgt festgelegt: „Die wirtschaftliche Arbitrage ist ein Verfahren zur Entscheidung der zwischen sozialistischen Organen entstandenen zivilrechtlicher Streitfälle und Vermögensstreifälle vor einem dafür errichteten staatlichen Organ, vor der wirtschaftlichen Arbitrage.“²⁷ Nach der Reform der wirtschaftlichen Arbitrage im Jahre 1967 betonten alle Verfasser, die sich mit diesem Thema befaßt haben, daß auch durch die Reform grundlegende Än-

²³ Ottó Bihari: z. W. S. 81. und 85.

²⁴ Sh. Stalev: z. W. S. 115.

²⁵ Dieser Ausdruck wurde von Sh. Stalev übernommen.

²⁶ Verfassung der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien. §§. 132-133.

²⁷ László Névai—Jenő Szilbereky: Polgári eljárásjog. (Zivilrechtsverfahren.) Budapest, Tankönyvkiadó, 1968., S. 550.

derungen eingetreten seien, nicht nur in subjektiver (organisatorischer) sondern auch in objektiver (funktionaler) Hinsicht, d.h. die Tätigkeit der wirtschaftlichen Arbitragen war überwiegend Arbiträtetätigkeit, Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten (zwischen sozialistischen Organen) durch kontradiktorische Verfahren. Es ist nicht nötig, das zu beweisen; außer der Vielzahl der Verfasser beweisen Tatsachen die Richtigkeit dieser Feststellung. Warum nun diese Feststellung wahr ist, warum hätte nicht auch die von den wirtschaftlichen Arbitragen geleistete Tätigkeit Rechtspflege gewesen sein können? Wir teilen die Meinung jener, die behaupten, der Charakter einer Tätigkeit wird nicht durch die Organisationszugehörigkeit, sondern durch den Inhalt bestimmt. „Nicht der Instanzcharakter darf den Streit bestimmen, sondern — wenigstens im optimalen Fall — umgekehrt.“²⁸ Eine andere Meinung: Bei der Beurteilung eines Verfahrenscharakters sind nicht die organisationsrechtlichen Lösungen maßgebend, sondern immer der Verfahrensgegenstand. László Trócsányi stellt ausgehend von seiner Auffassung, die mit den genannten Meinungen zum Begriff der Justizpflege übereinstimmt, zur Sachlage der Erledigung arbeitsrechtlicher Streitfälle kategorisch und für uns auf überzeugende Weise fest: wenn zur Erledigung arbeitsrechtlicher Streitfälle befugte Organe in diesen Streitfällen verfahren, versehen sie eine Justizpflegefunktion.“²⁹

Unserem Standpunkt nach sind also diese Arbitrage — unter unseren Verhältnissen schon Konfliktkommissionen — besondere rechtsprechende Organe, die eine Justizpflegefunktion in weitem Sinne verwirklichen, vorausgesetzt, daß die Unterscheidung zwischen der Justizpflege in engem und weitem Sinne auch theoretisch nicht ungerecht ist; verstanden unter der ersten die Rechtspflege der Gerichte, unter den letzteren die Entscheidungstätigkeit in Streitfällen spezieller rechtsprechender Einheiten außerhalb der Gerichte.

4. Zum Schluß werden die Arbitrageverfahren seitens der Verfahrensprinzipien und — regeln, die ihr Wirken bestimmen, kurz einer Analyse unterzogen — ohne den Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben.

a) Für das Verwaltungsverfahren ist die *Offizialität*, und in Zusammenhang damit die Beschränktheit des Bestimmungsrechts der Parteien charakteristisch.

Beim Verfahren der Konfliktkommissionen kommt das Prinzip der *Offizialität gar nicht* zur Geltung.

b) Das Prinzip der *Kollegialgerichtsbarkeit* — als wichtiger Gerichtsbarkeitsgrundsatz — setzt sich beim Verfahren vor dem Konfliktkommissionen ungeschwächt durch.

c) Eine wesentliche Abweichung läßt sich zwischen dem Verwaltungs- und Arbitrageverfahren hinsichtlich des Beweissystems zeigen. Während bei dem ersten das (kontradiktorische) *Verhandlungsprinzip* in engem Sinne nicht — oder nur in engem Bereich und nicht charakteristisch zur Geltung kommt, wird der Sachverhalt vor den Arbitragen durch kontradiktorisches Verfahren aufgeklärt.

d) Eines der wichtigsten Garantiegrundprinzipien der von den Gerichten ausgeübten Justizpflege ist die *Unabhängigkeit der Richter*. Der Inhalt der richterlichen Unabhängigkeit wird von Professor Bihari — auf eine in der

²⁸ László Gáspárdy: Rezension. Dr. László Nagy: A munkaügyi viták szabályai. (Regeln der Arbeitsstreitfälle.) Magyar Jog., Nr. 1. 1970., S. 52.

²⁹ László Trócsányi: A munkaügyi eljárásjog alapkérdései. (Grundfragen des Arbeitsverfahrensrechts.) Állam- és Jogtudomány. Bd. IX. Nr. 3. 1966. S. 411-414.

ungarischen sozialistischen Rechtswissenschaft angenommene Weise — folgendermaßen Zusammengefaßt:

- a) die Richter unterstehen nur den Gesetzen;
- b) bei ihren Entscheidungen und ihrem Verfahren sind sie frei von jedem äußeren Einfluß;
- c) staatliche oder sonstige Organe, Amts- oder Privatpersonen dürfen ihnen in konkreten Fällen keine Unterweisung geben. In der Verwaltung läßt sich diese Frage — bekanntlich — nicht einmal aufwerfen, die genannten Kriterien sind im Falle der Konfliktkommissionen vorzufinden, obwohl die Mitglieder ihren Auftrag betreffend diese bestimmte — zwar lose — Verbindung auch zu den Verwaltungsorganen haben.

Jetzt kann unsere Schlußthese formuliert werden, daß der *Verwaltungscharakter der Arbitrageverfahren noch in weitem Sinne zu bestreiten ist*. Der Verwaltungscharakter der verfahrenenden Organe ist zu bezweifeln, der Verfahrensgegenstand kann auch nicht eindeutig als Verwaltungsangelegenheit betrachtet werden, ferner wird das Verfahren nicht gemäß der Verwaltungsverfahrensnormen geführt, und zum Schluß, aus dem Obigen folgend sind die im Laufe des Arbitrageverfahrens entstandenen Verfahrensrechtsverhältnisse keine Verwaltungsverfahrensrechtsverhältnisse.

Die Rolle der militärischen Arbeiterabteilungen in der landwirtschaftlichen Produktion zur Zeit des ersten Weltkrieges

Die zur Zeit des ersten Weltkrieges verordneten großzügigen militärischen Einberufungen und andere Kriegsinanspruchnahmen, Kriegsdienstleistungen haben in der ungarischen Landwirtschaft einen immer größer werdenden und beinahe unüberwindlich scheinenden Arbeitskräftemangel herbeigeführt. Dies geschah besonders zur Zeit der säsonmäßigen aber grundlegend wichtigen landwirtschaftlichen Arbeiten (Ernte, Dresche usw.). Für die damalige Landesverwaltung war es nicht für einen Augenblick zweifelhaft, daß die Sicherung des Arbeitskräftebedarfs der landwirtschaftlichen Produktion nicht nur ein grundlegendes wirtschaftliches Interesse ist, sondern sie hat auch eine strategische Bedeutung erster Ordnung. Man suchte deshalb die drückenden Arbeitskräftesorgen der Landwirtschaft beinahe auf jede zur Verfügung stehende Weise zu erleichtern. Für diesen Zweck erfolgten z.B. die massenhafte Einstellung der Kriegsgefangenen in die Arbeit, die Inanspruchnahme der sog. öffentlichen Kraft (der Pflichtarbeit) auch für die Verrichtung der landwirtschaftlichen Aufgaben, die häufige Enthebung der für die Landwirtschaft als unentbehrlich qualifizierten Personen vom Militärdienst, sowie die massenhafte Beurlaubung der in den landwirtschaftlichen Arbeiten bewanderten Soldaten zur Zeit der wichtigsten landwirtschaftlichen Saisonarbeiten. Es entwickelte sich dann aus der Praxis der zur Zeit der Saisonarbeiten geübten massenhaften Beurlaubungen die Kommandierung militärischer Arbeiterabteilungen auf die Verrichtung der landwirtschaftlichen Arbeiten. Dann bekam schon der in der Bauernarbeit bewanderte Soldat nicht durch eine individuelle Beurlaubung eine Möglichkeit auf die Verrichtung der brennendsten Produktionsaufgaben, sondern diese Soldaten wurden für diesen Zweck, in militärischen Verbänden, gruppenmäßig hinkommandiert. Es folgte dann aus der Identität des Zweckes, daß die Aufbietung der militärischen Arbeiterabteilungen für landwirtschaftliche Arbeit und die Bewilligung der Beurlaubungen aus ähnlichen Gründen bis zum Ende verbunden wurden und auch ihre Regelung zusammen erschien. Wir erfahren dies schon bei der Prüfung der (am 6. März 1915 datierten) Verordnung Nr. 2553/1915 H. M. eln. des Verteidigungsministers, weil die angeführte Rechtsregel, die in ihrem Titel zwar von der Beurlaubung der Soldaten für die Verrichtung der Saat- und Weinbauarbeiten im Frühling spricht und obwohl die Mehrheit ihrer Verfügungen sich darauf bezieht, verfügt aber in ihren Punkten VIII und IX auch über die sog. „Arbeitergruppen“. Punkt VIII der erwähnten Rechtsregel sagt nämlich: „Außer der individuellen Beurlaubung

der Landwirte und der landwirtschaftlichen Arbeiter, der Weinbergsbesitzer und der Weinbauarbeiter werden für die Verrichtung der Saats- und Weinbauarbeiten im Frühling auch einige aus 20 Soldaten bestehenden Arbeitergruppen zustandegebracht", die „unter der Leitung eines energischen und zuverlässigen Unteroffiziers den Gemeinden und einigen Gutsbesitzern und Weinbergsbesitzern zur Verfügung gestellt werden". Ebenso erklärt der Punkt VIII auch, daß die Gemeinden diese Arbeitergruppen entweder als „moralische Körperschaften" für die Bebauung der Landsgüter und Weingüter in ihrem eigenen Eigentum oder „der Lands- und Weingüter der auf den Gefechtsfeldern kämpfenden Lands- und Weinwirte in Anspruch nehmen können, wenn es ihnen an der notwendigen Arbeitskraft fehlt". Dieser Punkt disponiert auch darüber, wie diese Beanspruchung geschehen soll. Nach seinen auf diese bezüglichen Vorschriften sind „diese auf die Bestellung der Arbeitergruppen bezüglichen Gesuche sofort demjenigen Bezirksbeamten übermitteln zu werden, der sich für die Bestellung der von der betreffenden Gemeinde bzw. dem Gutsbesitzer beanspruchten — gegebenenfalls auf dem Gebiete des ganzen Bezirks benötigten — Arbeitergruppen sofort, eventuell auch telegraphisch, an diejenige Platzkommandantur zu wenden, wo sich der militärische Ersatzkader befindet".

Die Beanspruchung sollte also durch die Bezirksorgane zu den zuständigen militärischen Kommandanturen eingereicht werden und im Falle einer günstigen Erledigung — wovon aber schon der Punkt IX verfügt — wurde die Einquartierung und Verpflegung der zugeteilten „Arbeitergruppen und der zu diesen eingeteilten Unteroffiziere die Aufgabe der die Arbeitergruppe in Anspruch nehmenden Gemeinde, des Guts- bzw. Weinbergsbesitzers". Es ist eine eigenartige Verfügung der angeführten Rechtsregel, die vielleicht mit den selbst auch dann bestehenden Versorgungsschwierigkeiten erklärt werden kann, daß der Arbeitsgeber die Lebensmittelversorgung der Arbeitergruppe für das durch Militär zu zahlende „Versorgungsgeld auszuführen hatte". Diese Arbeiterabteilungen konnten dennoch als keine unentgeltliche Arbeitskraft angesehen werden, denn: „Der Arbeitgeber war verpflichtet den Mitgliedern der Arbeitergruppen, sowie dem neben diese zwecks einer Aufsicht bestellten Unteroffizier für jeden Arbeitstag den dem gebräuchlichen Tageslohn entsprechenden Lohnzuschlag zu zahlen".

Die angeführten Punkte der Verordnung des Ministers der Landesverteidigung Nr. 2553/1915. H. M. eln. verfügen also gleichzeitig mit der Aufstellung der Militärischen Arbeiterabteilungen über die Beanspruchung, Versorgung und Belohnung dieser. Sie sprechen aber nicht von der Dauer der Tagesarbeitszeit. Und auch davon nicht, welches Organ oder welche Behörde berufen sein werden, in den möglichen Rechtsstreiten zwischen den für die landwirtschaftliche Arbeit kommandierenden Soldaten und ihren Arbeitgebern zu verfahren oder mindestens „den dem lokal gewöhnlichen Tageslohn entsprechenden Arbeitslohnzuschlag" Vertragsmäßig festzustellen. Diese Unvollkommenheiten, die offenbar am meisten mit der Unbewandertheit in der Regulierung solchen Charakters, der Unerfahrenheit erklärt werden können, wurden in den Späteren natürlich eine Quelle von gewissen Problemen. Aber die Notwendigkeit dieser Institution wurde — aus völlig verständlichen Gründen — von keinem Arbeitgeber in Abrede gestellt. Im Gegenteil, haben viele Munizipien und wirtschaftliche Vereinigungen die höheren Organe und zunächst das Landwirtschaftsministerium förmlich besturmt, die Geltung der

Verordnung Nr. 2553/1915. H. M. eln. auch auf die Ernte- und anderen landwirtschaftlichen Sommerswerke auszudehnen und den entbehrlichen Teil des Militärs entweder durch individuelle Beurlaubungen oder in Arbeiterabteilungen kommandierend zum Ersatz des Arbeitskraftmangels zu gebrauchen.¹ Der Landwirtschaftsminister hat natürlich diese Gesuche bei der Militärverwaltung so stark wie möglich unterstützt.² Die Letztere hat letzten Endes diese aus mehreren Richtungen ausgedrückten Ansprüche mit der Erlassung der Verordnung Nr. 7256/18/1915. H. M. eln. vom 8. Juni 1915 befriedigt. In dieser Rechtsregel hat nämlich der Minister für Landesverteidigung aufgrund einer „im Einverständnis mit dem Minister für Landwirtschaft und dem k. und k. Kriegsminister zustandegebrachten Vereinbarung so verfügt, dass „ähnlicherweise den Beurlaubungen und Kommandierungen für die Frühlingssaat ... sowohl die Masschaft der K. u. K. Armee als auch die des Honvedheers im Maße, das die Bereitschaft der notwendigen Ergänzungen und die Ausbildung ermöglicht, für die Arbeiten der Mahd, der Ernte und der Dresche beurlaubt werden könne.“ Und er wiederholte gleichzeitig die auf die militärischen Arbeiterabteilungen bezüglichen, oben angeführten Verfügungen.³

Aber nach der Aussage der zur Verfügung stehenden Angaben wurden in 1915 — im Vergleich zu den individuellen Beurlaubungen noch sehr wenige militärische Arbeiterabteilungen aufgestellt. Nach einer vom K. u. K. Kriegsministerium herrührenden, am 17 August 1915 datierten Darstellung wurden in Ungarn und Kroatien der individuellen Beurlaubung von 120.000 Mann gegenüber nur 3061 in Arbeiterabteilungen kommandiert.⁴ Und obwohl diese Zahlen und Verhältnisse später noch ein wenig verändert werden konnten, weil eine am 26. August 1915 datierte Verordnung des Ministers für Landesverteidigung die Anwendung der Verordnung Nr. 7256 auch für Hopfenflücke und Grummeternte in Aussicht stellte,⁵ können wir mit Recht voraussetzen, dass im Jahre 1915 in der Verrichtung der wichtigsten landwirtschaftlichen Arbeiten die Mithilfe der individuell beurlaubten Soldaten noch immer in entscheidendem Maße in Betracht kam.

Nach dem Beweis der mit unserem Thema verbundenen Quellen erfolgten die massenhafte Anwendung der militärischen Arbeiterabteilungen und der Ausbau der ihre Leitung versehenden Organization erst in 1916. Die im Februar d. J. 1916 erlassene Zirkularverordnung des Ministers für Landesverteidigung Nr. 3000/1916. H. M. eln. Mezög. A., auf den Namen aller muni-

¹ Ungarisches Landesarchiv (in den Folgenden U. L.), Ministerium für Landwirtschaft (in den Folgenden: M. L.). Nr. 16.257/1915, Satz-Nr. 62/a, Grund-Nr. 15.370. Unterbreitung des Vizegespanns des Komitats Jász-Nagykun-Szolnok, Nr. 8089/1915 und noch zahlreiche Vorlegungen ähnlichen Inhalts, alle bei den M. L. Schriften von 1915, Satz. Nr. 62/a, Grund-Nr. 15.370.

² U. L., M. L., Nr. 16.686/1915 und 17.429/1915, Satz Nr. 62/a, Grund-Nr. 15.370 (Zuschrift bzw. Telegramm des M. L. zum Minister für Landesverteidigung).

³ U. L., M. L., Nr. 96.254/1915, Satz Nr. 62/a, Grund-Nr. 15.370. Die Schrift Nr. 18.283/1915 des M. L., die die Kopie der Verordnung des Ministers für Landesverteidigung Nr. 7256/18/1915. eln. ist. (Hier bemerken wir, daß wir nur den Inventarfundort der im Verordnungsblatt nicht publizierten Verordnungen in unseren Fußnoten darstellen.)

⁴ U. L., M. L., Nr. 97.990/1915., Satz Nr. 62/a, Grund-Nr. 15.370. Zuschrift des k.u.k. Kriegsministeriums, Abt. 10., Nr. 67.971.

⁵ U. L., M. L., Nr. 98.079, Satz Nr. 62/a, Grund-Nr. 15.370. Zuschrift des Ministers für Landesverteidigung Nr. 214.537/18/1915.

zipien gerichtet, war in dieser Hinsicht von großer Bedeutung. Dabei nämlich, daß diese Verordnung Bestimmungen über die Errichtung des sog. Wirtschaftlichen Landesverteidigungsrates, weiterhin über die zwecks der Land- und Forstwirtschaftlichen Arbeiten einzuführenden militärischen Beurteilungen, sowie über die für einen ähnlichen Zweck stattfindende Erborgung der kammerpferde verfügte, hat sie auch die zukünftige Beanspruchung und Kommandierung der militärischen Arbeiterabteilungen eingehender als früher und auf eine völlig neue Weise reguliert. Bevor aber wir die umfassende Besprechung bzw. Analyse des uns näher berührenden V. Punktes ausführen würden, scheint uns richtig, einige Gedanken auch aus der Einführung der erwähnten Rechtsregel anzuführen. So können wir nämlich ein Bild davon machen, was die Meinung der zeitgenössischen Heeresleitung über die Wichtigkeit der landwirtschaftlichen Produktion war und was für eine Rolle sie dem Wirtschaftlichen Landesverteidigungsrat in der Leitung der Kriegswirtschaft widmen wollte, bzw. womit sie die Aufstellung von diesem begründete.

Was die zuerst erwähnte, d.h. auf die Kriegsrolle und Wichtigkeit der landwirtschaftlichen Produktion bezügliche Frage betrifft, hat die Verordnung des Ministers für Landesverteidigung Nr. 3000/1916. H. M. eln. zunächst festgestellt, daß „die ungestörte Aufrechterhaltung der landwirtschaftlichen Betriebsfähigkeit und der landwirtschaftlichen Produktion, sowie die Sicherung der Lebensmittelversorgung eine staatliche Aufgabe ersten Ranges, eine unerläßliche Aufgabe der erfolgreichen Kriegsführung und der sieghaften Beendigung des Krieges ist. Die Kriegsleitung ist — können wir in den weiteren lesen — dessen seit dem Beginn des Krieges ganz bewußt gewesen, daß es sowohl von volkswirtschaftlichem als auch von militärischem Standpunkt aus begründet ist, wenn die entbehrliche Mannschaft als ein Ersatz der fehlenden Arbeitskraft für die Verrichtung der verschiedenen wirtschaftlichen Arbeiten beurlaubt und den Gemeinden, den Land-, Wald- und Weinbergsbesitzern, den Holzgewinnungsbetrieben in Arbeiterabteilungen zur Verfügung gestellt wird“. Die Verordnung des Ministers für Landesverteidigung brachte es quasi um die Gesagten zu beweisen — in Erinnerung, daß in 1915 „inmitten der größten Kämpfe die Mannschaft für die verschiedenen wirtschaftlichen Arbeiten in der größten Zahl beurlaubt und die landwirtschaftlichen Arbeiten zur rechten Zeit wirklich verrichtet wurden.“ In 1916 aber „nahmen die bestehenden Schwierigkeiten zu und deshalb war für die Überwindung dieser auch eine erhöhte Tätigkeit und planmäßige Handlung notwendig“ — betonte die angeführte Rechtsregel. Deshalb wurden im Ministerium für Landesverteidigung „mit der Einbeziehung der Vertreter der übrigen Ministerien ein Wirtschaftlicher Landesverteidigungsrat aufgestellt und bei diesem Rat drei Landeswirtschaftliche Abteilungen (Mg/A, Mg/B und Mg/C) organisiert“. Die Verordnung zählt dann sehr eingehend die Aufgaben des Wirtschaftlichen Landesverteidigungsrates, sowie seiner Organe auf.

(„1. Die Kriegsdienstleistungen, militärischen Requisitionen und Einquartierungen, die Lieferung der Pferde und Fahrzeuge, die Bestellung der für Kriegszwecke notwendigen Arbeiter, die Beurteilung der Ansprüche auf Vergütung und Entschädigung, sowie aller mit der land- und waldwirtschaftlichen Betriebskraft, mit der landwirtschaftlichen Produktion und mit den verschiedenen industriellen Betrieben verbundenen prinzipiellen Fragen und

Vorschläge militärverwaltlichen Characters, sowie die Bezeichnung der Modalitäten der Vollstreckung, sowie die Vorbereitung der Maßnahmen für die mögliche Behebung der beachtenswerten allgemeinen Klagen;

2. die wirtschaftlichen Beurlaubungen, die Klärung der in Hinblick auf die Stellung der Arbeitergruppen und der Befreiungen aufgetauchten prinzipiellen Fragen;

3. die zur Verfügung Stellung der militärischen Arbeits-, Pferde- und Zugkräfte.”)

Da aber für uns von den Aufgaben nur die im Punkt 2 stattfindende „Bestellung der Arbeitergruppen“, sowie die im Punkt 3 erwähnte „zur Verfügung stellung... der militärischen Arbeitsstärken“ bedeutend waren, vorüber der Punkt V eingehender verfügt, beschränken wir uns in den Folgenden nur auf die Analyse des letzteren Punktes.

Der geprüfte Punkt V wiederholt unter anderen dem Wesen nach die auf die Stärke (20 Soldaten, ein Unteroffizier), Benützung, Einquartierung, Lebensmittelsversorgung und Besoldung) der Arbeiterabteilungen bezüglichen früheren Verfügungen. Es gibt in diesem Teil nur so viel Wichtiges novum, daß er den Bezirksamtspräsidenten (eine Stadtbehörde) mit der Feststellung der Arbeitslöhne der in den Arbeiterabteilungen arbeitenden Soldaten, sowie des ihre Aufsicht versehenen Unteroffiziers beauftragte. Der Ortspräsident stellt die Besoldung im Einverständnis mit dem „landwirtschaftlichen Verwaltungsausschuß“ und unter Berücksichtigung des gewöhnlichen lokalen Tagelohnes, sowie im Verhältnis der verrichteten Arbeit“ fest — sagt die angeführte Rechtsregel — die aber — wie schon erwähnt — hauptsächlich betreffs der Methode der Beanspruchung und Bestellung der Arbeiterabteilungen wirklich wichtige Neuerungen leistete. Die Besuche für Bestellung sollten danach schon bei dem am meisten für diesen Zweck herbeigeführten sog. Wirtschaftlichen Munizipalarbeitsausschuß⁷ vorgebracht

⁶ Über die Begründung der landwirtschaftlichen Verwaltungsausschüsse hat zuerst die Verordnung des M. L. Nr. 2800/1915. F. M. eln., am 12. Januar 1915 verfügt, dann der Regierungserlaß Nr. 600/1916. M. E., wonach: „Um die Verrichtung der Arbeiten der Ackerwirtschaft zu sichern ist jede Behörde erster Instanz (Ortspräsident, Bürgermeister) — wenn sie dies bis dann noch nicht getan hätte — verpflichtet, auf dem Gebiet ihrer Funktionierung für eine jede Gemeinde (Stadt) oder jedes Kreisnotariat einen landwirtschaftlichen Verwaltungsausschuß zu gestalten... Dieser Ausschluß besteht aus drei Mitgliedern, von denen eines ein Gemeindevorgesetzter (ein Stadtbeamter) oder eine andere Person der Obrigkeit ist und zwei sind die lokalen Verhältnisse kennende, praktische Landwirte“.

⁷ Über die Gestaltung der munizipalen wirtschaftlichen Arbeitsausschüsse hat der Regierungserlaß Nr. 550/1916. M. E. verfügt. Dieser Rechtsregel nach soll in jedem Komitat und in den Städten mit Munizipalrecht, die vom Gesichtspunkt der landwirtschaftlichen Produktion aus eine größere Bedeutung haben je ein munizipaler wirtschaftlicher Arbeitsausschuß gebildet werden. Unter die Aufgaben dieses Ausschusses gehörten einerseits die Besorgung der mit der Arbeit der Kriegsgefangenen verbundenen, in die Zuständigkeit der Zivilbehörden fallenden Angelegenheiten, andererseits die Zusammenwirkung mit den militärischen Arbeiterabteilungen, sowie bei der Ausgabe der militärischen Pferde. Der Vorsitzende des Ausschusses ist erste Beamte des Munizipiums (Vizegouverneur, Bürgermeister), ja sogar ernannt er auch die Mitglieder des Ausschusses mit der Abwägung der lokalen umstände und mit der Genehmigung des Obergouverneurs. „Auf alle Fälle ist es aber notwendig, als landwirtschaftliche Experte auch die Meinungen des wirtschaftlichen Munizipalaufsichters bzw. in landwirtschaftlichen Angelegenheiten die des zuständigen kgl. Waldaufsichters, in eventuellen Industriesachen die Meinungen des Gewerbeinspektors anzuhören“. Und um die militärischen und

werden (also nicht bei einem Kreisbeamten bzw. einer militärischen Platzkommandantur). Dieser Ausschuß hat diese Gesuche unter Berücksichtigung der „Größe des Landgutes und des wirklich bestehenden Mangel an Arbeitern“ in seiner eigenen Zuständigkeit entschieden. Die Verordnung hat vorgeschrieben, daß „über die Verwerfung der nicht begründet gefundenen Gesuche des Wirtschaftlichen Munizipalausschusses die Gesuchsteller sofort benachrichtigt werden sollen. Der Ausschuß soll die begründet gefundenen Gesuche in Vormerkung nehmen und registrieren aber auch die Gesuchsteller gleichzeitig mahnen, daß die Vormerkung des Gesuches nicht bedeutet, daß die Arbeiterabteilung ganz sicher zur Verfügung gestellt wird.“ Aufgrund der so gemachten Vormerkungen hat dann der Wirtschaftliche Arbeitsausschuß den beanspruchten Arbeitskräftebedarf der Mg/B. Abteilung des Ministeriums für Landesverteidigung — d.h. eigentlich dem zuständigen Organ des Wirtschaftsrats der Landesverteidigung — telegraphisch gemeldet, welches Organ den Wirtschaftlichen Munizipalarbeitsausschuß gleichwohl „telegraphisch informiert, ob es die Arbeiterabteilung — und wenn ja, wieviel — zur Verfügung stellen kann.“ Es wurde aber schon wiederholt die Aufgabe des Wirtschaftlichen Munizipalarbeitsausschusses, die zur Verfügung gestellten Arbeiterabteilungen unter den Gesuchstellern in der Ordnung des Arbeitskräftebedarfs zu verteilen und der Mg/B. Abteilung telegraphisch zu melden, „wem, wohin, wieviele Arbeiterabteilungen aus der zu Verfügung gestellten Arbeitskraft und zu welcher Eisenbahnstation kommandiert werde.“

Diese mit den Anforderungen der Zentralisation und der Dezentralisation der Beanspruchung und Kommandierung der militärischen Arbeiterabteilungen gleicherweise rechnende, imponierend einfache, schnelle und bürokratiefreie Lösung verdient unseres Erachtens mit Recht die Anerkennung, selbst wenn wir nicht vergessen, daß es sich um während eines Krieges, im Falle lebenswichtiger wirtschaftlicher Arbeiten, durch militärische Organe erlassene Anordnungen handelt. Dessenungeachtet können wir aber nicht verschweigen, daß die Verordnung Nr. 3000/1916. H. M. eln. des Ministers für Landesverteidigung trotz ihrer unbestreitbaren positiven Teile mit der Lösung vieler wichtigen Probleme schuldig blieb. Sie hat z.B. die Dauer der täglichen Arbeitszeit nicht reguliert, und keine Behörde bezeichnet, an welche der Arbeitgeber und die bei ihm arbeitenden Soldaten in ihren Rechtsstreiten hätten wenden können. Überdies konnte der Betrag des festzustellenden Arbeitslohnes viel zu weit ausgelegt werden, da dieser auch weiterhin mit der Berücksichtigung des gewöhnlichen lokalen Tagelohnes festgesetzt werden sollte. Es ist deshalb überhaupt nicht überraschend, daß wir aus dem Protokoll der am 7. Mai 1916 gehaltenen Sitzung des Wirtschaftsrates der Landesverteidigung darüber informiert werden, daß „den aus allen Teilen des Landes eingelaufenen Klagen nach die in den Arbeiterabteilungen kommandierte Mannschaft nur von 6 Uhr morgens bis 6 Uhr abends arbeitet, obwohl die unaufschiebbaren sommerlichen landwirtschaftlichen Arbeiten vom frühen Morgen ab bis zum späten Abend zu verrichten sind.“ Andererseits „tauchten hingegen Klagen auch deshalb auf, weil die Arbeitgeber dem Wert der verrichteten Arbeit gar nicht angemessene Arbeitslöhne bezahlen“ und weil „sehr viele Arbeitgeber die kommandierten Solda-

disziplinarischen Angelegenheiten zu versehen, kommandiert die militärische Verwaltung einen Offizier zum Ausschuß, der ausschließlich den militärischen Behörden untergeordnet ist.

ten als kostenlose Arbeitskräfte ansehen." Dem angeführten Protokoll nach kommt der bezahlte Arbeitslohn sehr oft aus dem von den Soldaten ausgezahlten 1,60 bis 2 Kronen Verpflegungsgeldern ein ..., so daß die kommandierten Soldaten nur für die Verpflegung gearbeitet haben."⁸

Es kann sicherlich der Wirkung der jetzt beschriebenen Klagen zugeschrieben werden, daß in Mai d. J. 1916 die Verordnung des Ministers der Landesverteidigung Nr. 7100/1916. H. M. eln. erlassen wurde. Nach dem die Arbeitszeit regelnden Punkt II dieser Verordnung: „Die Dauer der landwirtschaftlichen Arbeit wird durch § 49 des Ges. Art. II v. J. 1898 geregelt“ und dementsprechend auch die Dauer der Tagesarbeit der militärischen Arbeiterabteilungen: „Der Arbeitstag wird vom Sonnenaufgang ab bis zum Sonnenuntergang gerechnet, für welche Zeit mittags eine ganze Stunde — in der Zeit der wirtschaftlichen Arbeiten den Frühling und den Sommer über sowohl vor — als auch nachmittags je eine halbe Stunde Ruhestunde zu rechnen ist.“ Die Arbeitszeit war also auch mit Gesetzesgrundlagen unterstützt, welches Gesetz natürlich nicht für die Regelung der Arbeitsverhältnisse der Militärischen Arbeiterabteilungen gegeben wurde.

Außer der Regelung der Arbeitszeit hat die erwähnte Rechtsregel auch eine gewisse Art und Weise der Regelung der mit der Belohnung der in der Landwirtschaft arbeitenden Soldaten zu sichern. Anstatt des Tagelohnes, der Zeitlohncharakter hat, drängte sie nämlich auf die Ausdehnung beinahe allgemeinen Charakters des Akkordlohn, der den Charakter eines Leistungslohn hat, als sie im Punkt VII vorschrieb, daß „bei den Arbeiten der Ernte, Dresche, des Weinbaues, der Heumahd und bei anderen wichtigeren wirtschaftlichen Arbeiten... die Bezirksbeamten im Einverständnis mit dem landwirtschaftlichen Verwaltungsausschuß einen Akkordlohn festsetzen.“ Es wurde sogar auch festgesetzt, daß „die kommandierte Mannschaft den vom Arbeitgeber anstatt des Tagelohns angebotenen Akkordlohn, den der Bezirksbeamte festgestellt hatte..., anzunehmen verpflichtet ist.“

Es bedarf kaum eine Erklärung, daß die jetzt angeführten Bestimmungen für die Arbeitgeber günstiger waren und ihnen gegenüber es nur einen schwachen Trost bedeuten konnte, daß nach der zu einer Garantie bestimmten Verfügung der genannten Rechtsregeln „die vom Bezirksbeamten festgesetzten Arbeits- und Akkordlöhne... der Abteilung Mg/A des Ministeriums für Landesverteidigung so früh wie möglich anzumelden sind“.

Es charakterisierten übrigens eine ähnliche obwohl ein wenig bemänteltere Einseitigkeit auch diejenigen Vorschriften der Verordnung des Ministers für Landesverteidigung Nr. 7100/1916. H. M. eln. (Punkt III), die die Lebensmittelversorgung der in der Landwirtschaft beschäftigten Soldaten zu regeln berufen waren. Diesen nach „soll die auf den Gütern von anderen in einer Arbeiterabteilung oder individuell beschäftigte Mannschaft, wenn sie den Schwierigkeiten in der Fleischanschaffung zufolge mit Fleisch gegenwärtig nicht versehen werden könnte, unter allen Umständen andere genügende, ausgebeige und gesunde Lebensmittel erhalten...“. Die Erfahrung hat nämlich schnell bewiesen, daß eine solche Formulierung der Rechtsregel — unabhängig von ihrer Absicht — dem Wesen nach beinahe völlig dem Belieben des Arbeitgebers anvertraut hat, daß dieser unter dem Vorwand der tatsächlich bestehenden Versehungsschwierigkeiten⁹ die Fleischversorgung

⁸ U. L., M. L. Nr. 112.527/1916, Satz Nr. 62/g, Grund-Nr. 70.999. Protokoll aus der Sitzung am 7 Mai, 1916 des Wirtschaftsrates der Landesverteidigung“.

der bei ihm beschäftigten Soldaten auf das Minimum herabsetze oder gar völlig aufhebe.

Es ist wahrscheinlich ganz unnötig, aber — um die vielleicht vorkommenden Mißverständnisse zu vermeiden — betonen wir doch, daß wir mit den an die schon angeführte Verordnung des Ministers der Landesverteidigung geknüpften kritisierenden Bemerkungen nicht das beweisen wollen, daß wirtschaftlichen und anderen Kriegsschwierigkeiten selbst mit der besten rechtlichen Regelung beträchtlich beeinflußt werden könnten. (Nach zwei Weltkriegen und den Erfahrungen unzählbarer lokaler Kriege würde das übrigens niemand glauben.) Das aber können wir sicherlich behaupten, daß mit der zentralen Vorschrift obligatorischer Minima in Bezug auf Belohnung und Lebensmittelversorgung die schreiensten Unbilligkeiten hätten gemildert bzw. vermieden werden können. Dies wurde übrigens später auch von der zeitgenössischen Regierung erkannt. Vor der Besprechung und Analysierung der diese Erkennung widerspiegelnden Rechtsregeln ist es aber begründet zu untersuchen, wie sieht in 1916 die Zahl der in die landwirtschaftliche Arbeit kommandierten Arbeiterabteilungen bzw. die in diese eingeteilten Soldaten gestellte und in was für einem Verhältnis diese zu den aus ähnlichen Zwecken individuell beurlaubten Soldaten war.

Die Protokolle bzw. Ausweise des Wirtschaftsrates der Landesverteidigung beweisen mit ganzer Eindeutigkeit, obwohl auch mit gewissen Widersprüchen, daß (im Vergleich mit 1915) in 1916 die Anzahl und das Verhältnis der militärischen Arbeiterabteilungen, nicht in genügendem Maße, aber so auch sehr beträchtlich zunahm. In 1915, wie oben gesehen, erwähnen die Quellen neben der individuellen Beurlaubung von 120.000 Mann, nur die Kommandierung von 3061 Mann in die Arbeiterabteilungen. Demgegenüber werden wir durch das Protokoll der Sitzung des Wirtschaftsrats der Landesverteidigung vom 25. März 1916 davon informiert, daß am 1. März 63

⁹ Die Lebensmittelversorgung der militärischen Arbeiterabteilungen war selbst in 1915 nicht mehr problemfrei. Der Vizegespan des Komitats Heves schreibt z.B. in seinem an den Minister für Landwirtschaft (M. L.) gerichteten Vorlagebericht in Verbindung mit diesem, daß „die Versorgung der Arbeitergruppen auf Schwierigkeiten verstoßt, weil den Requisitionen zufolge jeder Wirt nur die für seine Hausbedürfnisse erforderliche Zerealien erhalten konnte. Er verfügt also über keinen Vorrat für die Lebensmittelversorgung der Arbeitergruppen und auch das notwendige Mehl kann der Requisition zufolge selbst durch Kauf nicht eingeschafft werden. Die einzige richtigste Lösung wäre — schlägt der Vizespan vor — wenn für die Lebensmittelversorgung das Militär selber sorgte“. (U. L., M. L. Nr. 16.506, Satz-Nr. 62/a, Grund-Nr. 15.370. Der Vorlagebericht des Vizespans des Komitats Heves Nr. 7203/1915.)

Wir lesen ähnliche, die Probleme der Fleischversorgung beschreibende Klagen aus dem schon in 1916 unterbreiteten Bericht des Vizespans des Komitats Temes. Diesem nach sei nämlich die Lebensmittelversorgung „eine untragbar schwere Last, hauptsächlich in den Fällen, wenn in derselben Arbeitsstätte eine große Anzahl der Arbeiter angewendet wird. Die Einschaffung der den Vorschriften entsprechenden Fleischrationen ist nämlich in Dörfern wegen der beschränkten Zahl der Abschachtungen und Abstechungen zufolge der Unmöglichkeit nahe“. Der Vizegespan hat aufgrund der Gesagten vorgeschlagen, daß im Falle der Anwendung einer größeren Anzahl der militärischen Arbeitskräfte die den Vorschriften entsprechende Fleischversorgung nicht obligatorisch sei, sondern der Arbeitgeber sei im allgemeinen zu der der genügenden Lebensmittelversorgung der Landwirtschaftlichen Arbeiter entsprechenden Verpflegung verpflichtet. (U. L., M. L. Nr. 72.537/1916, Satz Nr. 62/a, Grund-Nr. 72.537.) Seinem Gesucht hat, wie schon erwähnt, der Punkt III der Verordnung des Ministers für Landesverteidigung Nr. 7100/1916. H. M. eln. genugetan.

solche Arbeiterabteilungen (1200 Mann) und am 18. März 608 Arbeiterabteilungen (12.600 Mann) zugewiesen und außer diesen noch 10 Arbeiterabteilungen dem Landwirtschaftsministerium „zur Verfügung gestellt wurden“.¹⁰

Gemäß dem Protokoll der am 7. Mai gehaltenen Sitzung (zu dem auch spätere Angaben geknüpft wurden) von den vom 25 März bis zum Ende des Mai 1916 effektuierten Beanspruchungen und Zuweisungen das folgende Bild gezeigt:

Arbeiterabteilungen:			
Es wurden am	25 März beansprucht:	207, zugewiesen:	335
„	31 „ „	122, „	109
„	8 „ „	216, „	80
„	15 April „	369, ausgewiesen:	51
„	22 „ „	496, „	67
„	29 „ „	598, „	99
„	6 Mai „	692, „	139
„	13 „ „	919, „	210
„	20 „ „	1142, „	118
„	27 „ „	2266, „	1149

Das vorliegende Protokoll informiert uns übrigens teilweise auch von den zahlenmäßigen Angaben des monatlichen Gesamtstandes der individuell beurlaubten und den in die Arbeiterabteilungen kommandierten Soldaten. Demgemäß wurden im März „161.830 Mann individuell beurlaubt und 9176 Mann in die Arbeiterabteilungen kommandiert“. Die letzterte Zahl kann hier offensichtlich damit erklärt werden, daß nur die am 25 und 31 geschehenen kommandierungen in Betracht gezogen wurden. Es ist aber schwieriger, über die Angabe des angeführten Protokolls eine Erklärung zu finden, wonach „im Monat April 149.601 Mann individuell beurlaubt und 16.745 Mann in die Arbeiterabteilungen kommandiert wurden“.¹¹ Nach dem obigen Ausweis wurden nämlich in diesem Monat nicht mehr als 297 Arbeiterabteilungen ausgewiesen. Dies hätte — je 20 Mann per Arbeiterabteilung gerechnet — höchstens ungefähr 6.000 Mann ergeben können, gegenüber der im Protokoll publizierten Gesamtzahl von 16.745 Mann. Der scheinbar scheinende Widerspruch kann unseres Erachtens in diesem Fall annehmbar damit erklärt werden, daß der große Teil der im März in die Arbeit kommandierten Soldaten notwendigerweise noch auch im April in der Landwirtschaft gearbeitet hat. Deshalb wurden sie auch im damaligen Standesausweis in Betracht genommen. Dies ist übrigens umso mehr vorstellbar, weil schon die Verordnung des Ministers für Landesverteidigung Nr. 3000/1916. H. M. eln. Beurlaubungen für 3—5 Wochen in Aussicht stellte. Was hingegen die Mai-Zuweisungen betrifft, in ihrer Hinsicht gibt das vorliegende Protokoll nur von der Zahl der beanspruchten und kommandierten Arbeiterabteilungen

¹⁰ U. L., M. L. Verordnung Nr. 72.447/1916, Satz Nr. 62/g, Grund-Nr. 72.447. Das die Zuschrift des Ministers für Landesverteidigung Nr. 5407/1916. eln. Mg/A geschicktes Protokoll von der Sitzung des Wirtschaftsrates der Landesverteidigung am 25. März 1916.

¹¹ U. L., M. L. Nr. 112.527/1916, Satz Nr. 62/g, Grund Nr. 70.999. „Protokoll von der am 7. Mai 1916 gehaltenen Sitzung des Wirtschaftsrates der Landesverteidigung.“

eine Information, den Gesamtstand der zu diesen kommandierten Soldaten publiziert es aber nicht. Aus einem von einer anderen Quelle herrührenden und in einer von den Obigen abweichenden Art und Weise gruppierten Ausweis können wir aber erfahren, daß zwischen 4 und 10 Mai 139 und halbe Arbeiterabteilungen mit 2790 Mann aufgestellt wurden, zwischen 11 und 17 Mai 205 Arbeiterabteilungen mit 4101 Mann, zwischen 18 und 24 Mai 118 Abteilungen mit 2372 Mann und zwischen 25 und 31 Mai 1452 Abteilungen mit 29.055 Mann.¹²

Zurückkommend aber zum Protokoll der Sitzung des Wirtschaftsrats der Landesverteidigung am 7. Mai, bzw. zu dem dort publizierten Ausweis, beweisen diese — wie gesehen — nicht nur, daß in 1916 — im Vergleich zu 1915 — die Zahl der Militärischen Arbeiterabteilungen und der zu diesen kommandierten Soldaten sprunghaft zunahm, sondern auch daß dieser Vermehrung ungeachtet, die Zahl der ausgewiesenen Arbeiterabteilungen hinter den ausgedrückten Ansprüchen und auch hinter der Zahl der individuell Beurlaubten noch immer weit zurückblieb. Der letzter Umstand wird übrigens im vorliegenden Protokoll selber folgenderweise erklärt: „Die verhältnismäßig niedrige Zahl der zur Verfügung stehenden Arbeiterabteilungen wird natürlich durch die hohe Zahl der individuellen Beurlaubungen beschränkt, obwohl den überallher eingelaufenen Anforderungen und Vorschlägen gemäß selbst zu Lasten der individuellen Beurlaubungen die Vermehrung der Arbeiterabteilungen urgirt wird“.¹³

Eben diese „Anforderungen und Vorschläge“ mögen dann den Minister für Landesverteidigung dazu bewegen, die Verordnung Nr. 10.600/1916. Eln. Mezög. A. zu erlassen, wonach: „Die landwirtschaftlichen Arbeiter... können einzelweise nicht beurlaubt werden, sondern sie sind in Arbeiterabteilungen einzuteilen“, und zwar, nach der offiziellen Begründung, damit „die Arbeiterabteilungen aus einer ertekundigen Mannschaft zusammengestellt werden können“. Die jetzt angeführte Verordnung die also die selbständigen Landwirte und Kleinlandwirte, „für die die individuelle Beurlaubung auch weiterhin bestand“,¹⁴ nicht berührte, hat ausschließlich die Soldatendienst tuenden Landarbeiter und Agrarproletarier von der Möglichkeit beraubt, während der Zeit ihrer Urlaube eine vertragliche Arbeit zu nehmen bzw. in der Zeit der Erntearbeiten überhaupt einen Urlaub bekommen zu können.

In der Kenntnis der jetzt beschriebenen Vorschläge, Anforderungen bzw. Verfügungen ist es nicht überraschend, daß die militärischen Arbeiterabteilungen sich am Ende Mai bedeutend vermehrten und in Juni eine an die Zahl der individuell Beurlaubten annähernde Kräfte erreichten. Das Protokoll der am 20. Juni gehaltenen Sitzung des Wirtschaftsrates der Landesverteidigung gibt auch diesbezügliche konkrete Zahlenangaben und informiert darüber, daß den Einmeldungen bis dahin in den Arbeiterabtei-

¹² Aus der Abhandlungsammlung: Zsigmond Pál Pach und Pál Sándor (Hgg.): Abhandlungen zur Geschichte des Kapitalismus in Ungarn, 1867—1918, die Abhandlung der Frau Tokody, geb. Julianna Puskás: A nemzetgazdaság militarizálódásának hatása a parasztság helyzetére Magyarországon az első világháború idején (Wirkung der Militarisierung der Volkswirtschaft auf die Lage des Bauerntums in Ungarn in der Zeit des Ersten Weltkrieges) Budapest, 1956, S. 341 ff.

¹³ S. die Fußnote 11.

¹⁴ U. L., M. L. Nr. 74.207/1916, Satz Nr. 62/g, Grund Nr. 71.357 (ursprünglich 70.843). Zirkularverordnung des Ministers für Landesverteidigung Nr. 10.600/1916. eln. Mg/A.

lungen 55.000 Mann zur Verfügung stehe und 65.000 Mann beurlaubt wurde. Das grundlegende Problem, namentlich der erdrückende Arbeitskräftemangel aber konnte nicht einmal annäherungsweise überwältigt werden, da nach der Aussage des vorliegenden Protokolls die Anforderung auch so „viel mehr ist als die zur Verfügung stehende Arbeitskraft“. Das Ministerium versprach deshalb nur eine 50 %-ige Erfüllung und auch der Ausweisentwurf war auf einer 50 %-igen Grundlage gemacht. Es war aber auch so nicht sicher, ob die Anforderung erfüllbar sein werde. Es ist aber zu bemerken, daß weil Angaben sich nur auf die militärische Arbeitskräfte bezogen, auf die Kriegsgefangenen, Befreiungen und die sog. Gemeinkräfte aber nicht, der tatsächliche Arbeitskräftemangel der ungarischen Landwirtschaft notwendigerweise viel Größer war, als der von den obigen Zahlen widerspiegelte Mangel. (Nach dem Protokoll des Wirtschaftsrates der Landesverteidigung vom 7. Mai wäre der Mangel für die Dauer der landwirtschaftlichen Arbeiten ungefähr „350.000 manuelle Arbeitskräfte und 40.000 Arbeitskräfte mit Zugpferden“, obwohl außer den oben eingehend dargelegten militärischen Arbeitskräften bis zum Mai „für die wirtschaftlichen Arbeiten“ auch 259.131 Kriegsgefangenen bestellt wurden. Fernerhin „wurde in Ungarn die Einrückung von 21.329 Landwirten verschoben“). In Verbindung mit den Gesagten ist es vielleicht nicht uninteressant zu bemerken, daß in der Sitzung des Wirtschaftsrates der Landesverteidigung die Rede auch darauf kam, „ob es nicht möglich wäre, ... die Ernte als eine Kriegsarbeit zu qualifizieren“. Aber der Minister für Landwirtschaft hat mit einem kategorischen „nein“ geantwortet, weil dies — seiner Ansicht nach — „von der Seite der Arbeitgeber viele Mißbräuche ermöglichen könnten“. Wie gesagt: „Sie würden die Arbeitskraft viel zu ausbeuten“ und „dies würde den sozialen Frieden sehr leicht gefährden“. Aber „eine soziale Unruhe könnte auf wirtschaftlichem Gebiete verhängnisvoll werden“.¹⁵

Zurückkehrend aber zu weiteren skizzenhaften Besprechung der Lage der Militärischen Arbeiterabteilungen, hat ein kaum erfolgreich nennbarer Regierungserlaß (Nr. 3698/1961. M. E.) vorgeschrieben, daß im Fall der Anforderung der Mitglieder der Arbeiterabteilungen betreffs der Belohnung vom Arbeitgeber in Streitfragen erstinstanzlich dieselben Behörden vor gehen die die ihnen zukommenden Löhne festgestellt hatten. Der III. Punkt der im März 1917 erlassenen Verordnung des Ministers für Landesverteidigung Nr. 5000/1917. H. M. eln. erklärte daß der Befehlshaber die eventuellen Klagen der Arbeiterabteilungen dem „municipialen wirtschaftlichen Arbeitsabschluß einzumelden habe, der diese mit dem eingeteilten Offizier, wenn nötig, auch auf dem Schauplatz prüfen läßt“. Noch bemerkenswert ist aber die Verfügung der erwähnten Rechtsregel, die das bis dann nur u.U. festgestellte 3 Kr. Tageslohnminimum allgemein gemacht hatte, sowie die von den zeitgenössischen Verhältnissen sehr viel verratende Verfügung, wonach die in den Arbeiterabteilungen beschäftigte Mannschaft „mindestens einmal wöchentlich Fleisch bekommen soll“. Und in der Verfügung des Ministers für die Landesverteidigung Nr. 12.500/1917. H. M. eln. finden schon solche Ausdrücke statt wie: „Ich habe die militärischen Befehlshaber angewiesen, jede entbehrliche Arbeitskraft für Landwirtschaft zur Verfügung zu stellen... und

¹⁵ U. L., M. L. Nr. 112.527/1916, Satz Nr. 62/g, Grund Nr. 70.999. „Protokoll von der in Ministerium für Landwirtschaft am 20. Juni 1916 erhaltenen Sitzung des Wirtschaftsrates der Landesverteidigung.“

die militärisch organisierten Arbeiterabteilungen in der möglich höchsten Anzahl auszustatten". Ebendort erfahren wir auch, daß „die zum Frontdienst taugliche Mannschaft in eine Ernte-Marschkompagnie eingeteilt wird und solange diese entbehrlich ist, möglicherweise für die Verrichtung der Erntearbeiten kommandiert wird". Die Verordnung versprach weiterhin auch den Vorschuß durch das Militär einer bestimmten Quantität des Mehls den Arbeitsgebern, um die Lebensmittelversorgung der Arbeiterabteilungen zu erleichtern. Und der Minister für Landesverteidigung hat die Arbeitgeber besonders aufgerufen, um der zu ihnen kommandierten mannschaft fremder Nationalität eine gute Behandlungsweise zuteil werden zu lassen.

Wesentlichere Änderungen wurden aber, trotz alledem, in der Lage der Arbeiterabteilungen nur durch den Sieg der bürgerlichen demokratischen Revolution im Oktober 1918 gebracht. Diesem folgend konnte nämlich — im Sinne der im Dezember 1918 erlassenen Verordnung des Ministers für die Landesverteidigung Nr. 33.483/1918, H. M. eln. Mg. — die im Aktivdienst stehende Mannschaft nur mehr auf grund freiwilliger Meldung zu diesen eingeteilt werden und die Arbeitszeit für diese wurde in 8 Stunden, die Bezahlung in 16 Kronen täglich festgestellt. Die Verordnung schreibt in den Weiteren auch vor, daß der Arbeitgeber verpflichtet ist, wöchentlich mindestens zu drei Gelegenheiten für die Arbeiterabteilungen Fleischspeise zu sichern. Und es wurde schon möglich, für Befehlshaber nicht nur einen geeigneten Unteroffizier, sondern auch einen Vertrauensmann oder auch „einen organisierten zivil Arbeiter der Industrie" zu ernennen. Die Aufgabe der militärischen Arbeiterabteilungen wäre übrigens in dieser Zeit gewesen, der der herbstlichen Arbeitsverwigerung zufolge auch selbst im Dezember auf den Böden gebliebenen Kartoffel-, Rüben- und Mais-ernte einzubringen und auf diese Weise den mit einer Katastrophe drohenden Lebensmittelmangel möglichs zu lindern. Die katastrophalen Folgen der verlorenen Kriegs konnten aber — wie bekannt — dann auf keine Weise mehr abgewehrt werden.

ESZTER TÓTH FÁBIÁN

**The General Right of the Orderer to Rescind „at any Time”
Delivery Contracts, as Well as Contracts for Work,
Labour and Materials of Economic Units**

The charactersitic transactions of a society building up socialism are contracts effectuating the turnover of production, as well as those of enterprising type, having an important role in creating the conditions of reproduction on an increasing scale. Just therefore, these cannot be left out of consideration at investigating into dogmatic questions. The process of differentiation, which presents itself, even if sometimes with some interruptions, has similarly some importance. Here I think of that in a socialist society not only the contracts concerning the work of performance have some distinguishing marks but — in the scope of financial contracts — the mutual connections of economic organizations, the inner contractual connections of large units, the contracts between nationals and economic units, as well. Closest to the classical contractual connections are the mutual contracts of nationals, though these are, too, under the effect of the typically socialist legal principles, contractual principles, and the circumstance that the economic media, in which they are active, has changed.

In the mutual transactions of economic units — be those turnover investment — the conclusion of contracts is therefore so important because this is one of the guranatees and means of realizing the production, in fact, in the interest of a definite aim. The end of a treaty is to be implemented. I.e., for the jurist, the point of view of requirements concerning the implementation of the contract is reversed. While the principle of *pacta sunt servanda*, established in the bourgeois society, is therefore to be followed according to the jurist because the agreement was concluded, in the centralized stage of building socialism — where the so-called "Soviet model" of economic direction is prevailing — it is just the other way round, the contract is to be concluded in order to be followed, strictly, together with all its conditions as prescribed in the contract. It is presumable that the interest of contract — coinciding with the interest of people's economy — is contained by the plan. Therefore, the interest of jurisprudence and legal practice is reduced by a level, namely to the level of ensuring the implementation corresponding to the contract, and not the investigation corresponding to the contract, and not the investigation into actions, corresponding to the interests. From the point of view of legal dogmatics, among others also the requirement, raised in respect of the seriousness of declarations in the contract, helps establish the stricter legal opinions concerning implementation. In this way we have got so far that, e.g. our Act II of 1959 raises

identical requirements in respect of implementing the contract, whoever the contracting partner may be. The same principles are expressed in the system of sanctions, as well. The motive for the latter one was, too,¹ to enforce that conduct, corresponding to the given contract, and to make alone possible the liquidation of the legal relation if there was no other solution (cf., e.g. delay, faulty performance). And even, the general and special rules of the possible cancellation of an agreement not of sanctioned character are very strict. In the scope of the contracts of economic units (plan-contracts) there is essentially no opportunity to any cancellation. The change in the plan-task is similarly a necessarily mechanical way of looking concerning implementation, based upon the economic arrangements, resp. it only enables the revision of the contract in its part not touching the plan.

Owing to those told above, according to the opinion prevailing in the socialist legal literature, the principle of the so-called real implementation has essentially been recognized as in the basic principle of the civil law of socialist legal systems the "ius in personam". Since its formation, it has however been — in several relations² — not unambiguous.

The following major controversial questions are to be found:

1. what is the content of this principle?³
2. how wide is its effect within the civil law?⁴ (is it the basic principle

¹ Gyula Eörsi sees also in his article "A reális teljesítés elve a gazdaságirányítás új rendszerében" (The principle of real fulfilment in the new system of economic direction) the cause of that Civil Code extended the principle of real fulfilment to the contracts of nationals in the requirement realized in respect of the seriousness of declaration. Cf.: Jogtudományi Közlöny, 1968. Nos. 7-8, p. 342.

² I would mention as examples only a few works from the part of the Hungarian legal literature falling to this period: György Aczél: A szállítási szerződések (Delivery contracts). Budapest, 1952, Jogi és Államigazgatási Könyv- és Folyóirat Kiadó, pp. 35-39. Gyula Eörsi: A szocialista polgári jog alapproblémái (Basic problems of the socialist civil law). Budapest, 1965. Akadémiai Kiadó, pp. 71, 76, 80. Idem: A tervszerződések (Plan-contracts), 1957. Akadémiai Kiadó, pp. 379-408. László Fülöp: A szállítási szerződési rendszer új szabályozása (New regulation of the system of delivery contracts). Döntőbíráskodás, 1966, No. 3, Mihály Görgey: Kellékszavatosság a szállítási szerződések körében (Warranty of specified quality in the scope of delivery contracts) Budapest, 1965. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, pp. 142, 169, 182.

³ We find in the work of I.B. Novitsky and L.A. Lunc: Obsee utchenie ob obyazatelstv (Moscow, 1950. Gosyurisdad) that the principle of the real fulfilment means the suitable implementation of the content of obligation (pp. 270-291). V.K. Rajher opposes the enlargement of the principle of real fulfilment in such a high degree. Cf.: Legal questions of the contractual discipline (in Russian), Leningrad. Izdatelstvo Universiteta, 1958. Official Hungarian translation, pp. 27-29. (Institute of Political and Legal Sciences of the Hungarian Academy of Sciences, Sz. 1210). In respect of its first early domestic exposition in the legal literature Cf.: György Aczél: Ip. cit. pp. 35-39, where he strongly emphasizes the role of this principle in the fulfilment of the Plan and it follows of this, of course, that he considers the requirement of the fulfilment in natura as similarly important as the suitable fulfilment of the contractual stipulations. Similarly Béla Kemenes: A reális teljesítés, valamint a kötbér és kártérítés viszonyának kérdése polgári jogunkban (The question of the real fulfilment as well as of the relation between the penalty for non-performance, and the remuneration for injury suffered, in our civil law. Jogi Dolgozatok, Szeged, 1954 (Manuscript).

⁴ Endre Nizsalovszky considers it — it seems to me — as the basic principle of the whole civil law. One is sure that, according to him, it is decisive to nationals in the same way as to the socialist economic units. Cf.: Az állami vállalatok forgalmi viszonyainak új alakulásához (On the new development of the turnover relations of national enterprisés. Állam- és Jogtudomány, 1968, vol. XI.

of the whole branch of law or only of *ius in personam* or possibly only of economic contracts)

3. in what extent does it determine the actions, free will of parties?⁵

4. on the basis of what criteria can be established, whether this is really a basic principle?⁶

5. is this really a basic principle?⁷

6. what is its role in the socialist economy?⁸

No. 4, p. 335. Miklós Világhy enumerates it among the basic principles of the civil law, although he emphasizes that it is most characteristic of the legal relations based on the contract. As he says, it expresses the principle of contractual trustworthiness. In contradistinction to the standpoint, prevailing in the Hungarian legal literature, he sees its general phrasing in art. 198 of Civil Code, according to which: "From the contract an obligation results to fulfil the delivery, and an entitlement to require the delivery." Cf. the book of Miklós Világhy—Gyula Eörsi: *Magyar polgári jog* (Hungarian civil law.) Vol. 1. General Part. Ownership. 3rd unchanged reprint. Tankönyvkiadó, Budapest, 1973, pp. 28, 33. Gyula Eörsi considers it in his work: *Összehasonlító jog. Jogtípusok, jogcsoportok és a jogfejlődés útjai* (Comparative civil law. Law types, law groups and the ways of the development of law), Budapest, Akadémiai Kiadó, 1975, p. 313, as only the basic principle of the fulfilment of the plan-obliged economic units. A similar conclusion is to be found in V.V. Laptev's paper: *Hogyaystvennoe pravo. Yuridicheskaya Literatura*, Moscow, 1967, pp. 146-147, establishes, too, that this principle is in contrast with the nature of the legal relations between nationals. László Asztalos does not even mention it among the basic principles of civil law, in his lecture notes, entitled: *Polgári jog I. Általános rész II. Személyek* (Civil law I. General part II. Persons), p. 35. Tankönyvkiadó, Budapest, 1982. On the other hand, Lajos Tamás regards it as the basic principle of civil law, more closely of the contract law, in his lecture notes entitled: *Magyar polgári jog. Általános rész* (Hungarian civil law. General part). And he sees its normative expression in art. 198, sec. 1, as well as art. 277, sec. 1, of Civil Code. (Tankönyvkiadó, Budapest, 1981). E. Warkallo considers it as the basic principle of the whole law of obligations (*iura in personam*), emphasizing that it includes both the obligations *ex contractu* and those *ex delicto*, may these have been concluded between nationals or between socialist economic units: *Ogólne Zasadi wikonowania zobowiazan. Studia Prawnicze* 1973, N. 37, pp. 41-61. V.K. Rajher holds it as the basic principle of contracts, whether we speak of transaction of socialist organizations or of those between a socialist organization and a national or of transactions between nationals, although he remarks that if a national is obliged, we should proceed very carefully and attentively, taking into consideration the principle of personal liberty which also follows from the Soviet law (cf.: *Op.cit.*, pp. 59-60). S.N. Bratus also deals in his work: *Subject and system of the Soviet civil law* (in Hungarian, *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1964*, pp. 138-146) with the basic principles of civil law but here he does not enumerate the principle of real fulfilment. It is true that he admits that his enumeration is probably defective and complains that the Soviet legal literature has so far not dealt recollectedly enough with the basic principles of civil law. In a later paper, however, he recognizes it as a principle of the *ius in personam* (law of obligations) in the strict sense of the word: *K desyatitletiyu Osnov grazhdanskogo zakonodatelstva soyuza CCCR i soyuznykh respublik Pravovedenie* (1971, No. 6, p. 16).

⁵ Béle Kemenes: *A szerződések szabályozásának elvi kérdései a Polgári Törvénykönyvben* (Questions of principle of the regulation of contracts in Civil Code), *Acta Universitatis Szegediensis Acta Juridica et Politica*, Tomus VIII, Fasciculus 2, Szeged, 1961, pp. 62-63. And cf. with the works enumerated in the previous note.

⁶ Cf. with the works mentioned in notes Nos. 4 and 5.

⁷ *Ibidem*.

⁸ H. Hutschenreuter: *Das Prinzip der realen Erfüllung und sein Platz bei der Lösung der gegenwärtigen Wirtschaftspolitischen Aufgaben. Staat und Recht*, 1976, No. 1, pp. 63-73. I. Herrnberger—H. Langer: *Zur Weiterentwicklung des Verhältnisses von realer Plan- und Vertragserfüllung. Staat und Recht*, 1975, No. 7, pp.

7. what is the effect of the kinds of economic direction?⁹

In order to prove the many-sidedness of interpreting this concept, I am referring to V.S. Tolstoy who writes in his book, edited in 1973: we could hardly find two works, determining the essence of this principle in the same way.¹⁰

We find a similar statement in a paper of V.V. Laptev, as well, who says about the principles concerning implementing obligations that these have no generally accepted list and no uniform interpretation of their content, either.¹¹

Whatever opinion the authors of the socialist special literature had about the above-mentioned basic principle, they represented a uniform standpoint therein that the contracts in natura, apart from a strict exception. As a principle, its version, named by us as the principle of adequate implementation,¹² lived mostly in common knowledge or it was, at least, considered as an obligation to be fulfilled in natura. As a result of the economic reform, more and more words were spoken about, in which form this principle may get acceptance in an economy, functioning indirectly, i.e. by using the elements of market mechanism.

In the Polish literature, the principle *clausula rebus sic stantibus* is wanted as a help. It is though that a modernized variant of this would be

1020-1030. Such: *Rechtliche Methoden zur Sicherung des Abschlusses realer Planverträge*. In: *Aktuelle des Vertragssystems*. Berlin, 1957. VEB Deutscher Zentralverlag, pp. 7-31. G. Pflicke: *Materielle Interessiertheit und materielle Verantwortlichkeit*. Vertragssystem, 1957, No. 2. pp. 1ff. *Materielle Interessiertheit und Sanktionen*. Vertragssystem, 1957, No. 3., *Die Bedeutung des sozialistischen Bewußtseins und der materiellen Interessiertheit bei der Bekämpfung von Vertragsverletzungen*. Vertragssystem, 1960, No. 6. 0/0. Panzer and L. Penig: *Vertragesetze und Wirtschaftsrecht*. Staat und Recht, 1966, No. 4 pp. 603, Points 3,4,7. H. Such: *Der Liefervertrag*. Berlin, 1967. Staatsverlag der DDR. pp. 329ff. I. Spitzner: *Wirtschaftsleitung*. Berlin, 1965, p. 221.

⁹ With the question, similarly more than one work dealt. We mention two of these as examples. Thus: Gyula Eörsi: *A gazdaságirányítás új rendszere áttérés jogáról* (On the right of passing over to the new system of economic direction), *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*. Budapest, 1968. p. 223., V.V. Laptev: *Op.cit.* (*Hozyaysvennoe pravo*, etc.), pp. 146-148. He establishes that the methods of the order of economic direction and of planning have effect on the way of meeting our liabilities, i.e. on the content of the real fulfilment, as well. It is better, to name the basic principle of fulfilment, which was formed as a result of the

¹⁰ V.S. Tolstoy: *Ispolnenie obyazatelst.* Moscow, 1973. *Yuriditscheskaya Literatura*. Chap. II, pp. 46-47. N.I. Krasnov: *Realnoe ispolnenie dogovornykh obyazatelstv*. *Yuriditscheskoy Literatury*. Moscow, 1959, pp. 12-55. He paints a similarly coloured picture.

central, direct economic direction and obliges the parties bilaterally, the principle of adequate fulfilment and, the same time, not to consider it as a basic principle of civil law. Cf.: Tóthné Eszter Fábíán: *A szerződés teljesítésének alapkérdései a szocialista gazdaságirányítási rendszerekben* (Basic principles of fulfilling the contracts in the system of the socialist economic direction (Manuscript). Szeged, 1982, p. 135.

¹¹ V.V. Latev: *Op. cit.* pp. 145-146. In the Hungarian legal literature, it is earlier, uniformly enough, meant by this the fulfilment, corresponding to the contract, which obliges both parties in the same way, although it was also mentioned, in a stricter sense, as a requirement of the fulfilment in natura. As to the domestic connections, I would only mention two characteristic examples: Gyula Eörsi: *A tervszerződések* (Plancontracts). *Akadémiai Kiadó*, Budapest, 1957, p. 381. Mihály Görgey: *Kellékszavatosság a szállítási szerződések körében* (Warranty of specified quality in the scope of delivery contracts). Budapest, 1965. *Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó*, pp. 173-175.

suitable for solving the contractual severity of nationalized economic units. A detailed paper is published by P. Bubienska on this question. He criticizes N Dawidowicz who directly says that in social turnover the contracts are concluded, as a matter of fact, with a tacit clause "rebus sic stantibus" because we have to reckon on the emergence of some new unforeseen needs. A. Stelmakhowski similarly thinks to discover the presence of the mentioned clause in the rules — in case of changed economic conditions — which permit to cancel the contract. S. Buczkowski also speaks of the presence of the clause in certain cases of cancellation. As F. Bubienska establishes that the practice of the arbitration committee only accepts the possibilities enumerated in the rule of law concerning modifying, cancelling or rescinding the contract, and assumes a negative standpoint as to the stipulations "endangering" the contract. It is his opinion that this traditional clause may be present in Code Civil and in other rules of law in a rudimentary form, but in case of the turnover of socialized units we should find other means which — in case of changed conditions — may substitute the "clause" with success, corresponding better to the aims of socialist economy.

J. Trojanek, writing on the real implementation, expressly emphasizes that this is no principle destined for its own end. There may occur some conditions under which — in the time of implementation — it is not only more advisable to insist on the real implementation of the obligation but it may be direct harmful. The assertion of contracts under changed conditions comes into collision in the majority of cases, both with the interests of the mutually co-operating units and with the general interests of people's economy. He refers to the Soviet Z.M. Zamengof who, similarly, represented a comparable standpoint.¹³

It is to be noted that in the Soviet Union — as a result of the economic reform, introduced continually in the spirit of gradualness — there is a debate in literature not only about modifying, cancelling the already existing contracts but — as the system of allocations can only slowly be liquidated — the right of giving up the wares, productions seeming to be superfluous for the future customers already before concluding the contract is more and more definite and elaborated towards the allocation organ. It is interesting that, for instance, in case of the wares of technical-technological destination, the allocation can be cancelled on the basis of any consideration, while in case of the articles of public consumption is only possible in respect of the part becoming superfluous or unnecessary. A detailed paper in the scope of this subject is to be found in J.A. Katkova's work.¹⁴

It is to be established from those said until now that a very important value of the economy of the socialist society is the satisfaction of the real

¹² Tóthné Eszter Fábián: The legal and economic basic problems of contracts, in the mirror of the systems of economic direction. Thesis for obtaining a candidate's degree. Szeged, 1978 (Manuscript), pp. 102-103%.

¹³ P. Bubienska: Wplyw zmiany stosunkow na inowwy dostawy i sprzedazy miedzy jednostkami gospodarki Uspolecznionej. Studia Prawnicze, 1972. No. 32, pp. 111-145., J. Trojanek: Zasada realnego wyko nania umow gospodaczych Przegląd Ustawodawstwa Gosoparczego. 1968, Nos. 8-9, pp. 286-261. Z.M. Zamengof: Izmeneie i rastorzenie hozyaystvennykh dogovorov. Mojow, 1967. Yuridicheskaya Literatura.

¹⁴ E.A. Katkova: O prave pokupatelya na otkaz ot ot produkci, izlislisnikh ili nenuzhnykh tovarov pri zajlyutcheni dogovora postavki. "Aktualnye problemy grazhdanskogo prava i protsessu," pp. 23-37. Irkutski A.A. Zhdanov State University. Publications. Vol. 79, Legal series 11, part 3, Irkutsk, 1972.

needs of producers and consumers, taking into consideration the laws of economics, so that no superfluous production may take place and no unusable goods be produced. This would, namely, induce particularly much damage, needing manpower, raw material, store, money, fuel etc.

The Hungarian legal regulation wants to prevent all these in the domain of contracts in a very radical way by having ensured to the orderer the so-called right or rescinding the contract "at any time" at the two most important agreements of people's economy.

This right is due to the orderer even in case of the goods in respect of which the transporter was burdened by the duty of concluding a contract. Otherwise, this is justified because the duty of concluding a contract burdens the transporters in respect of the products which are the most needed from the point of view of people's economy; in concreto, of course, only if it is asked for by the orderers. In spite of their ordering, it is still more favourable if the production is terminated in the course of processing than if the finished product becomes finally a frozen main stock. This right of the orderer to rescind the contract is, according to the rule of law, incompatible with the system of plan-instruction — when the demands were generally and finally established by the plan — but it is very useful in case of indirect direction, particularly if it is possible to harmonize — with the help of economic incentives and other means — the interests of enterprises with the all-social interests.¹⁵ This right of challenge helps the alignment with the changing needs. "Own" claims of the orderer can change, as well, and also those of the person, in whose interest he is active. E.g. if this, as a result of innovation, invention, can realize his production in the way, too, that he has set aside one or another contract concluded in the interest of that or if his orderers do not claim, any more, one of his products, resp. if there is no more any call for that article.

On the basis of all these, we think that, in the relation of the solution of the Hungarian positive law, it is superfluous to refer to the clause *rebus sic stantibus* because the orderer (vendee) is not obliged to certify any condition, or justify before any instance, why he sets aside a contract. There is only a single limit of terminating a contract carelessly, which is, however, sufficient to retain somebody from doing this, namely: the reparation in full. It is unquestionable that in the background of this right of rescission (terminating a contract) there is, among others, the possibility that in the period from concluding the contract till implementing it, the conditions may have changed. This, however is not good for both parties, and is not even for the good of the obligor — as mostly in the classical variant of the clause *rebus sic stantibus* — but exclusively for the good of the orderer (vendee), and not only because, taking into consideration the relation of the two parties or generally their economic situations, he would have been slighted but for the simple reason that this was his interest and, therefore, supposedly also that of people's economy. The protection of the obligor can, of course, not be neglected, either, because he may already have been active in the interest of

¹⁵ It is considered as standing in the service of satisfying the needs better, e.g. by Lajos Besenyi: A szocialista szervezetek közötti termékforgalmi szerződések szankciós rendszere, különös tekintettel a szállítási szerződésekre (System of sanctions of the turnover of production contracts between socialist organizations, with special regard to delivery contracts. Thesis for obtaining a candidate's degree, 1974. Szeged (Manuscript), p. 160.

implementation, bona fide. Thus, the burden of rescission cannot devolve on him.

This right of rescission cannot be compared to the *théorie de l'imprévision*, formed in the practice of the French Conseil d'Etat and applied in exceptional situations, nor to the rules of law, giving an exemption to the parties in large numbers from the compelling force of private-law contracts, or to the English frustration resp. the German Wegfall der Geschäftsgrundlage.¹⁶ These have developed as a result of the mass aggravation of obligations. Though, it is true, these were applied exceptionally after the passing of wars, catastrophic crises, as well, because there may occur — even without the mentioned situations — some changes, not seen at concluding the contracts, affecting a large number of persons, in case of which the contract cannot remain valid. It is characteristic of these legal institutions that they render legal assistance to one or the other party only by conducting judicial proceedings, in order to relieve him from the contract — as, e.g. according to the Hungarian private law, as well, prior to the Civil Code¹⁷ — or to modifying the contract. The weaker party, who got into an economically difficult situation, mostly the obliged one, is protected.

In case of the Hungarian solution, we cannot speak of the above-mentioned characteristics. This institution, as mentioned, serves thoroughly different aims. Its formation did not go smoothly. Its practical application gives, in case of a debate, therefore trouble to legal courts because the aim of the rules concerning the violation of a contract is invariably to enforce the conduct corresponding to the contract. They authorize to oblige primarily to this.

The right to have a contract judicially set aside by one of the parties "at any time," named "rescission" by the maker of law, is such a "forming" law¹⁸, by the practice of which a contract may be terminated unilaterally, possibly restoring the original state in order to prevent some major damage or loss.

It follows from the general rules of Civil Code concerning rescission that this institution cannot be effective without any limit. According to Art. 320, sec. 1 of Civil Code,¹⁹ rescission can be founded upon a contract or a rule of the law.

The rights of rescission, founded on the rule of a law, may generally be classified into two categories:

Under one of the categories fall the cases in which the authorized party resiles from the contract owing to the breach of it by the other party. In

¹⁶ Gyula, Eörsi: Összehasonlító polgári jog stb. (Comparative civil law etc.) pp. 247-250. Attila Harmath: Változások a szerződések burzsoá elméletében (Changes in the bourgeois theory of contracts.) Állam- és Jogtudomány, 1974, vol. XVII/4. Cf. particularly with pp. 606-608.

¹⁷ Frigyes, Görög: A kötelelem ügyleti megszüntetése (The termination of obligation with a transaction). In: Magyar Magánjog (Hungarian civil law), vol. III: Law of obligations. General Part. Ed. — in-chief: Károly Szladits. Budapest, 1941. Grill Károly Könyvkiadó Vállalata.

¹⁸ László Asztalos: Polgári jog I. Általános rész. Személyek. (Civil law I, General part II. Persons). Tankönyvkiadó, Budapest, 1982. p. 69. Lajos Tamás: Magyar polgári jog. Általános rész (Hungarian civil law. General part). Tankönyvkiadó. Budapest, 1981, p. 96. Miklós Világhy: Ideiglenes tananyag a polgári jog általános részéből (Provisional subject-matter of instruction from the general part of civil law). Tankönyvkiadó. Budapest, 1977. p. 198.

¹⁹ Act. IV of 1959, amended by Act. IV of 1977.

these cases the rescission is of sanction character. From among the cases belonging here particularly the right of rescission is important, ensured particularly owing to the default or the faulty fulfilment of the obligor. The following do, however, not fall within the scope of the present subject as further bases of rescission: the refusal of fulfilling a contract by the obligor, similarly the impossibility of fulfilling a service.

The cases to be drawn under the second group are those, in which the violation of the contract by the obligor is no condition of exercising the right of rescission by the orderer. (Such are the contracts of confidential or gratuitous character in the circle of nationals, delivery contracts and contracts for work, labour and materials at the transactions of economic units, the change of official prices).²⁰ In these cases — as well as in case of rescission because of the retroactivity of a legal rule (Civil Code, Art. 226 — the exercise of the right of rescission falls within the scope of personal, deliberation. But the protection of the lawful interest of the other party is an important point of view, as well. To the exercise of the right of rescission, belonging to these two groups, the existence of different conditions is needed, resp. different legal effects are connected with the different cases of rescission.

In the present economic system in Hungary, the carriers of the interest of people's economy are enterprises. The directing organs — even if not without any contradiction have lost the right of deciding the everyday economic questions.

Prior to building it in the Civil Code amended, the order on delivery contracts made an expressed duty of the orderer (vendee) to recognize the requirements properly and to provide for the corresponding measures. This duty is now to be seen clearly from Art. 1. sec. 1, Art. 3, sec. 2, Art. 4, sec. 1, Art. 31, sec. 2 and Art. 43, sec. 2. of Civil Code amended, where the points in question are: the aim of the Act, the requirement of the planned, proportionate development of people's economy, the duties of the state-owned enterprises and co-operatives. These should, namely, perform their tasks on the basis of aims of the national economic plan, in the interest of satisfying the social requirements.

The orderer (vendee) is burdened by the duty, to follow with attention the requirements, not only prior to concluding the contract but in the whole course of the existence of the contract. It was therefore made a task and right of the orderer (vendee) to decide, which contract proved to be superfluous.

According to the rules of law on the subject therefore, if the actual formation of the requirement cannot be measured properly at concluding the contract, or if after concluding the contract the requirement changes in a considerable degree, the orderer (vendee) may "at any time" use his right of rescission because every further outgivings for implementing the contract on the ordered product, which however proved to be superfluous in the meantime, would contravene the general interests of people's economy.

The ensurance of this right corresponds to the practical requirements. There may namely occur some cases, too, when the needs were already missing at concluding the contract and nevertheless, the conclusion of the

²⁰ Gyula Eörsi: *Kötelmi jog általános rész* (Law of obligations. General part). Tankönyvkiadó. Budapest, 1979, p. 128.

contract took place, owing to the carelessness of the orderer. The orderer may recede from the contract in this case, as well, because it is not prescribed in the legal rule that this right can only be exercised in case of a demand, ceasing to be later.

The orderer's rescission is unhindered, as well, if he anyway admits the existence of the demand but he can better serve his "own" interests by using his material means in another field. It looks to me that, this time, the right of rescission is directed toward an aim incompatible with the social destination of the right, realizing with this the abuse of rights, regulated in Art. 5 of the Civil Code. But in the new system of the direction of economy, the task of enterprises is to strive for a legitimate activity, as remunerative as possible. If the orderer can only achieve this by exercising the authorized right of rescission, the right of rescission cannot be contested. Otherwise, in the case, too, the liability for all damages is an effective factor against using rescission.

The orderers of delivery contract and those of work, labour and materials have the right of free rescission. The regulation of the two contracts, partly as compared with the proceedings of rescission. According to Art. 35. sec. 1 of the order in council No. 44/1967 (XI. 5.) Korm (implementing order) on the contract for work, labour and materials, "the orderer may at any time recede from the contract but he obliged to pay damages for the contractor."

The general right of rescission of the orderer was originally regulated by Art. 23 of the order in council No.10/1966 (II.14) Korm. on the delivery contract, in the following way:

"(1) The orderer may rescind a contract before the term of accomplishment; he is, however, obliged to compensate the contractor for the expenses incurred. The fundamental conditions of delivery may dispose this in a different way, as well.

(2) If the rescission is attributable to the blamable conduct of one of the parties, the legal consequences of the breach of a contract ensue."

This regulation did not serve either the practical or the theoretical requirements. There were several objections against it:

(a) it limited the right of rescission unjustifiedly to the period not exceeding the term of fulfilment in the scope of delivery contracts;

(b) in case of rescission it only prescribed the refunding of expenses to the debit of the orderer, presumably with the intention of dividing risk;

(c) in spite of some economic-political conceptions, sec.2, declared the lawful rescission, written in sec. 1, to be under certain conditions an illegal conduct and, in these cases, fastened to these the legal consequences of the violation of a contract;

(d) but it was not justified with that the regulation should be different for delivery contracts and for those for work, labour and materials.

The amendment was made necessary by these circumstances and contained in order in council No. 3/1970 (II. 3.) Korm., as follows:

"The orderer may rescind a contract at any time, he is however obliged to compensate for the damage of the contractor" (Art. 23.).

Then this became the text of the Civil Code amended, in connection with the general right of rescission of the orderer of delivery contract and of the contract for work, labour and materials (Art. 381. sec. 1, Art. 395. sec. 1). This full liability for damages means, in fact, a compensation because

— in lack of unlawfulness — the point in question is not a formation of liability.

The right of rescission and the legal consequences, ensuing in case of exercising this, are regulated in the rule of law with cogent provisions (cf. Civil Code, Art. 386, sec. 1, and Art. 401, as well as order in council No. 7/1978. (II. 1.) Mt, concerning the implementation of chapters XXXIV and XXXV of Civil Code, on the delivery contracts and those for labour and materials of economic organizations", Art. 113, sec. 1). At concluding the contract, the orderer can therefore not renounce the rescission validly, resp. if the parties mutually settled a different legal consequence, this agreement is invalid.

According to order in council No. 10/1966 (II.14) Korm., the fundamental conditions of delivery could provide on Art. 23, sec. 1, in a different way, too. This rule was not taken over by order in council No. 2/1970 (II.3.) Korm., either. This was a very important change because the prevalence of the right of rescission could be prevented concerning any product by the fundamental conditions of delivery. At the same time, the amendment of Civil Code, with character of rule of law, terminated the system of fundamental conditions, at least in its earlier form.

The orders regulating the general right of rescission of the orderer (vendee) do not contain any provision for formal requirements for the declaration of rescission. Just therefore, here the general rule of *ius in personam* (law of obligations) is to be applied. According to Art. 320, sec. 1 of Civil Code: "He who is entitled — owing to a contract or a rule — to rescission, exercises his right with a declaration, addressed to the other party. Rescission dissolves the contract."

As to the formal requisites of declaration, Art. 218, sec. 3 provides as follows: "If the validity of a contract is connected by a rule of law or the agreement of parties with a prescribed form, the termination or dissolution of a contract concluded in such a form is also only valid in this prescribed form." The same section recognizes — in case of the existence of agreeing wills — also the validity of the existence of the actual dissolution or termination, brought into being by an indicative conduct.

The relevant rules do not speak of the formal requisites of rescission. It is questionable whether it can be made orally or with an indicative conduct. From the provisions of the above-mentioned rule of law the conclusion can be drawn that the rescission, dissolving a contract unilaterally, requires the use of written records, at least in the form as it is used at concluding contracts.²¹ The cause of that the form of declaring rescission is no problem of the present-day practice, is that the economic units generally inform one another of their intentions, as a rule, in writing.

It is not determined in any rule of law, either, what the declaration of rescission should contain. Just therefore, such a declaration is also to be considered as suitable which does not specify exactly the title of rescission but the will of concluding person can be concluded from it. To the interpretation Art. 207, sec. 1 of Civil Code is to be applied, that is to say, the presumable wish of the declaring person; and taking into consideration the conditions of the case, as well, the generally accepted meaning of words will be decisive.

²¹ The Commentary on civil code (A Polgári Törvénykönyv magyarázata, vol. II) Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, 1981, pp. 1471-1474, 1807, 1808, 1875, 1876, does not take stand concerning formal requirements.

The lawsuits, connected with rescission, get before a judge, at any rate, not always under this title. In different litigious matters — in subjects of compensation, guarantee, purchase price, entrepreneurial remuneration, resp. penalty for non-performance — rescission as a frequent eliciting cause of the litigation, plays a role. The starting point in deciding these lawsuits is generally whether the applied title of rescission is legal.

It is not indifferent to either of the parties, upon what grounds the authorized person wants to have the contract judicially set aside. Namely, if he exercises his general right to rescind the contract, he should pay condemnation; and if he recedes from the contract owing to that the other party violated it, then this pays a penalty for non-performing the contract and also compensation if the damage is higher than the penalty. Therefore, the orderer ought to inform the contractor (entrepreneur) in his declaration of rescission about the title of his terminating the contract. Nonetheless, it often occurs that the orderer does not make known exactly the title of his rescission. For the sake of unifying the judicial practice, the Economic College of the Supreme Court issued its ruling (hereinafter called: GK 16).²²

According to this, if the orderer rescinds the contract, he should give the cause of rescission in his declaration given to the other party, resp. he should say the title of rescission, as well. In want of which — or if the particular title of rescission does not follow clearly from the conditions of the case — the declaration of rescission should be considered as valid on the basis of the general right of the orderer to rescind a contract. The orderer may give the particular title of rescission later on, as well, if it is based on a breach of the contract. The orderer may also transform later on his rescission, exercised owing to a breach of the contract, into a rescission exercised upon the general title. According to the generally accepted standpoint, however, in the proceedings of appeal, the title of decision cannot be changed any more.

The proceedings of appeal are the continuations of proceedings of first instance on another level. Nevertheless, certain elements of the case are conserved by finishing the proceedings of first instance. It is, therefore, not allowed to vindicate a right which should have been decided in merito in the proceedings on the first instance.

It belongs to the investigation into the title of rescission the statement of the above-mentioned ruling, as well, that "if there was no room for rescission on the basis of the title, given in the declaration of rescission, and the party issuing this declaration does not change the title, the court of law cannot establish the lawfulness of decision under the pretext of a different ground."

In the course of the proceedings, one of the parties usually contests the legality of decision. In the case if the orderer applies his general right of rescission, this does not mean any problem because rescission on this basis is always lawful. In case of a rescission on the basis of violating the contract however, if it is contested, the court should establish whether the conditions, determined in the rule of law, do or do not exist, and it should decide,

²² Collection "Polgári, Gazdasági és Munkügyi Elvi Határozatok" (Civil, Economic and Labour Laws Decision of Principle), Budapest, Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, pp. 443-445. Its modified variation is to be found in the publication "Polgári és gazdasági elvi határozatok a Magyar Népköztársaság Legfelsőbb Bíróságának irányelvei, elvi döntései és állásfoglalásai" (Directives, Decisions and Rulings of the Supreme Court of the Hungarian People's Republic, Civil and Economic Affairs). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó, Budapest, 1980. pp. 408-410.

depending upon this, about the lawfulness of rescission. If the court of law establishes the illegality of the decision of sanction-character, the orderer is entitled to exercise the right of general rescission "at any time" — as it is named by the above-mentioned ruling No. GK. 16.

The orderer may rescind a contract not only before the term of fulfilment but after its resultless expiration, as well. In case of default of the obligor, therefore, the orderer may choose between two titles of rescission, too. He may use his right of general rescission or, in case of vanishing of his interest, he may base his right of rescission on the default of the obligor. This rule is most considerable in the cases in which the proof of ceasing of his interest hits against difficulties, though in case of violating the contract this is a condition of rescission. The orderer, for lack of needs, wants by all means to get rid of the contract, at any rate without paying for this. It is questionable, why is it only possible to rescind the contract in case of the violation of the contract by the obligor only after proving the ceasing of the interest, while, otherwise, this action does not need any motivation.

In connection with the general right of rescission, it is also debated whether it may be realized without any restriction. It is namely not made depend by the rule of law either on time or on the occurrence of definite conditions. If it can be exercised at any time till the termination of the contract, whether we would clear then the way for the arbitrariness of the orderer, allowing his rescission till the payment of remuneration, as he can maintain the contract till the date corresponding to him by retaining his recompense.

According to Pál Boytha, the orderer can set aside the contract validly even after the happening of notifying the completion, delivery or act of transferring. He motivates his standpoint with that the nearer the contract gets to its predestined termination the higher the sum of compensation will be and the amount approaches more and more the value of the subject of the contract what is a suitable retaining force against the unjustified exercising of the right of rescission.²³

The orderer is expected latest at the date of taking over the ware, to be in clear with if there is a solvent demand, respectively whether the contract is superfluous to him. Thus, according to the right standpoint, the orderer is free to exercise his right of rescission till the fulfilment of delivery.

This practical expediency is determined by ruling No. GK 16, as well. In the sense of this, the orderer may exercise the right of general rescission as long as the fulfilment has not taken place.

This also applies to the case where the fulfilment had already happened before the term of fulfilment terminated (e.g. preliminary delivery was accepted by the orderer).

This ruling has highly promoted the unification of judicial practice but it would be a better solution to make the text of the rule of law unambiguous. The Civil Code amended has similarly had no provision in this respect. We do not think, however, probable that it wanted to prolong the right of rescission even to the period after the fulfilment of delivery.

In the course of lawsuits, however, more and more trouble was caused in the domain of jurisprudence, as well, by the recurring debate about the

²³ Pál Boytha: A megrendelőt illető bármikori elállási jog (General right of rescission "at any time", being due to the orderer. *Döntőbíráskodás*, 1971, No. 1.

question, when the contract should be considered as fulfilled. Ruling No. GH 32 of the Economic College of the Supreme Court approaches the problem from its practical side. It speaks, instead of the expression "fulfilment", applied in ruling No. GK 16, about the happening of delivery and taking over of goods. It modifies ruling No. GK 16 in the way that the orderer may exercise his general right ("at any time"), as well as that based on the termination of his interest as a result of the delay, as long as delivery and taking over have not taken place. With delivery, he gave namely expression to that he needed the thing. The ruling emphasizes, as well, that he orderer, alone on the basis of his duty of co-operation, only takes the thing into responsible custody, without losing his right of rescission.²⁴

A similarly animated discussion was provoked in connection with the mentioned contracts by the long since known rule that the contract is terminated by the rescission with the effect *ex tunc*.

It is expounded by György Boytha that once the main characteristics of these contractual connections is the objective reality, preventing the cancellation of the contract with retroactive effect.²⁵ In his opinion, owing to the circumstances, facts, taking place after the conclusion of the contract, a long line of irreversible legal effects were produced which cannot be declared as null and void by the declaration of decision. In these cases, therefore, the produced legal connections, legal relations continue remaining existent, independently of cancelling the contract, though the general legal consequence of rescission was the *in integrum restitutio*. But even in the case to be restituted, a further problem is meant by the circumstance that, if the contractual connection becomes dissolved by the delivery of the declaration resp. by the communication of the declaration of rescission with immediate retroactive effect, then what the basis of *in integrum restitutio*, resp. the connection between the earlier contracting parties will be in the time of the efforts for restituting the original state.

György Boytha's final conclusion was that after rescission the contract is not broken, only modified, it is focussed on another delivery.

Let us take the simpler fall when the original state can be restored.

At solving the question, we should set out from that, between the parties, a legal connection of course remains after rescission, as well, the aim of which is no more to fulfil the contract but the possible implementation of the *in integrum restitutio*. Just therefore, after rescission we cannot speak, any more, about a contract, in a modified form either.

At exercising the right of general rescission of the orderer, therefore, the delivery contract, as well as the contract for work, labour and materials are dissolved and further on, the basis of the legal connection between the parties is the duty of compensation, burdening the contractor resp. entrepreneur; resp. the duty of mitigating the damages, with the fulfilling of which duty, the parties promote the restitution of the original state, at least in the domain of value relations.²⁶

²⁴ Ruling No. GK 32, In: *Bíróági Határozatok*, 1983, No. 5, pp. 368-369.

²⁵ György Boytha: *Az elállás intézménye jogunkban* (The legal institution of rescission in our law). *Jogtudományi Közlöny*, 1967, No. 7.

²⁶ László Kecskés deals in his article: *A szerződéstől elálló fél restitúciós és kártérítési kötelezettségének megítélése* (Adjudication of the duty of restitution and compensation of the party rescinding the contract) with the mutual relation between restitution and compensation, taking place in connection with rescission. *Jogtudományi Közlöny*, 1978, No. 11, pp. 682-689.

The legal consequence of rescission is that the orderer is obliged to pay the damage of the contractor resp. entrepreneur. The rule of law does not allow any exception of this provision. It namely protects the interests of the obligor against the hasty acts of the orderer. The protection has increased by that the damage should be recompensed to full extent. Thus, at calculating the extent of compensation, in the sense of Art. 353, sec. 4 of Civil Code, we should take into consideration the deterioration in value of the assets of the damaged person and the pecuniary advantage being in arrears, including the expenses of recompensation, as well, which are necessary to reducing or eliminating the financial or non-financial losses of the damaged person. The nonfinancial damage, revived by the Civil Code amended can come in question in case of juristic persons if the rescission harmfully influences the participation of the obligor in the economic turnover. This hardly occurs in connection with the general rescission but is theoretically not excluded.

The Act does not attach any legal consequence to rescission, apart from the obligation of compensation. Nevertheless, it often occurs that the contractor wishes to vindicate penalty for nonperformance against the orderer. We should clear the question, therefore, whether the duty of paying non-performance penalty falls upon the orderer.

We should start from that the payment of penalty is connected with the breach of contract, not exculpated. The general rescission is, however, not to be classified among the cases of the violations of contracts because the legislator speaks of it not in the Chapter of "Violation of contracts" but in that of "Modification and termination of contracts." Moreover, rescission cannot be considered as blameable or reproachable because it is not connected with any condition, its exercising "at any time" is permitted by a rule of law. It is indifferent, therefore, by what motives the doer felt moved to rescind the contract: owing to a change in his needs, or only because he previously improperly assessed them. That is to say, in this case he should not pay any penalty.

István Zsemberi takes the opposite standpoint. He regards rescission as one of the cases of terminating a contract. Therefore, in his opinion, the obligation of paying penalty for non-performance charges the orderer in the same way as the obligation of compensation. In his view, namely, "this interpretation is required by the struggle against the irresponsible and overhasty conclusion of contracts, as well, which loosen the contracting discipline and disturb the planned course of people's economy."²⁷ We cannot accept this standpoint from economic point of view because this part is played satisfactorily by the obligation of compensation, as well, so much the more because from this there is no exemption. The enterprise would not pay more amount even if a culpable violation of a contract were ascertained because the penalty for non-performance is always included in the amount of the compensation to be paid.

The situation is formed in a different way if the contracting parties agree about that in case of rescission of the orderer he pays a non-

²⁷ The same is the standpoint of Gyula Eörsi: *A reális teljesítés elve a gazdaság-irányítás új rendszerében* (The principle of real fulfilment in the new system of economic direction): *Jogtudományi Közlöny*, 1968, Nos. 7-8. pp. 341-360.

²⁸ István Zsembery: *A mezőgazdasági termelőszövetkezetek árukapcsolatainak néhány kérdéséről* (On some questions of the tie-up sale of agricultural co-operatives). *Magyar Jog*, 1970. No. 4.

performance penalty of definite extent. Taking into consideration that the non-performance penalty is expressly a sanction of the violation of a contract, the matter of question is, in fact, not a penalty for non-performance but a forfeat. The use of this permitted by Art. 320, sec. 2 of Civil Code. Nonetheless, in the present-day legal arrangement, in case of delivery contracts and those for work, labour and materials, no forfeat can be stipulated validly but the damage, induced at the date of rescission, should fully be compensated. The economic organisation can, namely — as referred to above — not deviate from the provisions concerning the contracts of delivery and of work, labour and materials, without an expressed permit. But in this case, the proved full and natural damage of the obligor should be compensated. It is hardly possible to decide reassuringly, how much this restriction is justified.

In the following we shall investigate into how the orderer may use his general right of rescission if a breach of contract was committed. This is primarily considerable because of the conditions of rescission to be applied and of legal consequences.

Among the cases of violations of contracts, that are essential from the point of view of the subject, we should also separate the delay of the obligor, resp. the faulty fulfilment. The rescission, based on the delay of the obligor can only be considered as legal if the orderer proves that the fulfilment became without any interest for him because of the delay. If often occurs that the orderer cannot prove this precondition but — for lack of needs — he nevertheless wants to get rid of the contract, becoming superfluous. In this case, the satisfaction of opposite requirements raises a complicated problem because the orderer is burdened by the obligation of a full compensation, the deliverer (entrepreneur) committed, on the other hand, possibly the culpable violation of a contract, owing to which he would be obliged to pay penalty for non-performance. Is it equitable in such a case that the orderer should pay compensation? It is not equitable, nevertheless, this is lawful. In this case, from among the claims colliding with one another, the claim of the obligor seems to be stronger. We are facing the problem returning later on, too, that the rules of violation being able to enforce the principle of real fulfilling in the old form, are in contradiction to the general right of rescission, regulated on the basis of new conception.

The situation is even more complicated in case of a defective fulfilment. In this case, the orderer exercises his general right of rescission, as a rule, in the case if he had only the possibility to ask for repairs or exchange because to rescission he had to prove the termination of interest. It became debated whether the delivery of a defective product is qualified as such a fulfilment which — according to the earlier propounded standpoint — prevents the enforcement of any right of rescission as the contractor (entrepreneur) took over the obligation in the contract to deliver an undamaged product (work). In the opinion of Pál Boytha, in case of a defective fulfilment, the obligor owes — on the basis of a legal guarantee or undertaken indemnity — a further obligation in order to fulfil the contract completely. Therefore, till the elimination of the defect, the contract remains valid, even if the taking over and payment by the orderer took already place earlier. With regard to this, there is nothing to prevent legally that the orderer may set aside a contract at any time, which has remained — owing to the defective fulfilment — further on valid, by exercising his general right

of rescinding a contract at any time.²⁹ In our opinion, the fulfilment of a contract with a defective thing, which is nevertheless suitable for proper use, is such a fulfilment, the taking place of which no more enables the use of the general right of rescission "at any time."³⁰ Then the orderer can only rescind the contract in the form of a sanction of its violation. But here he again impacts the problem that he should verify to this the termination of his interest in the contract.

The contract is terminated by the lawfully exercised rescission with retroactive effect. Before the modification of Civil Code, there was no legal possibility to rescind a contract in part. It occurs, nevertheless, that the orderer wanted to use his right of rescission concerning only one part of the contract — generally the part that was not fulfilled, as yet. In this question, we see different standpoints though the legality of rescission has generally not been challenged. The opinions have rather been different in the field of solution. There was an opinion, according to which: if the delivery is divisible then a partial rescission may also occur. This problem was terminated by the Civil Code amended in respect of the contracts of delivery and those for work, labour and materials. In the sense of Art. 381, resp. Art. 395, sec. 2, if the situation before concluding the contract cannot be restored or if it is motivated by a people's economic interest or by another interest which is worthy of a particular appreciation: the court of law may — in case of the discission of the orderer, upon the petition of either of the parties — terminate the contract for the future. In such cases, too, the orderer is obliged to compensate the contractor for his damage.

The amendment therefore rightly uphold the standpoint that the orderer is due to a partial rescission, as well, because this similarly motivated by people's economic point of view as the full rescission is.

The practice of judicature has generally recognized the right of a partial rescission of the orderer earlier, as well.

There was no uniform practice of judicature in respect of what with certain things should happen, thus with the products made or unfinished till the rescission, with the basic materials laid up, which cannot be used by the contractor for another purpose and it is not possible making use of them. The courts of law have obliged the orderer more than once to take over these products, materials.

In these cases, the orderers disputed of right their obligation of taking over. It follows of the in integrum restitutio that the orderer cannot be obliged to take over the rest-delivery. All the same, in extreme cases, where the contractor (entrepreneur) reassuringly proves that every possibility to process the material for another purpose and to dispose of it was frustrated, then the orderer will yet be obliged to "take over" the thing made or essentially made, as well. This means that the orderer makes an effort to get rid of the given product in vain, he cannot — though he were entitled to — do this. The meeting of the council-presidents of the Supreme Court

²⁹ Pál Boytha: A megrendelőt bármikor megillető elállási jog (The right of rescission, due to the orderer at any time). *Döntőbíráskodás*, 1971, No. 1.

³⁰ Tóthné Eszter Fábán: A szerződések teljesítésének alapkérdései a szocialista gazdaságirányítású rendszerekben (Basic principles of fulfilling the contracts in the systems of socialist economic direction). Szeged, 1982 (Manuscript), p. 206. The same standpoint was accepted. Ruling No. GK 16, amended by Ruling No. GK 32.

³¹ GKT 1/1982. *Bírósági Határozatok*, 1982. No. 6, p. 453.

(No. GKT 1/1982) took a stand on this question.³¹ This establishes that the decision on the subject of utilizing the superfluous product is independent of the fact, in the sphere of interest of which party the cause of modifying or terminating the contract arose or which party is responsible for it. These circumstances are, however, not indifferent in deciding on the question, which party should bear the costs, damages connected with the utilization.

It is not a less problem, how to establish the amount of damages, particularly if the contractor (entrepreneur) has not yet solved the marketing of products and materials left behind with him, till the rendition of the judgement. We meet with a solution that the contractor (entrepreneur) enforced his claim to a compensation in details, corresponding to marketing. And a practice also began to develop which wanted to apply in this case the rule of Civil Code concerning the general condemnation.

The many kinds of the legally ensured *ius resistendi* of the orderers of delivery contracts and of those for work, labour and materials correspond to the economic requirements, in spite of the above-mentioned minor inconsequences. We could mention, as yet, that the Civil Code amended also speaks about the right of rescission "at any time", in the same way as the earlier rules, specified by the ruling of the Economic College of the Supreme Court concerning the general right of rescission extending till the implementation of handing and taking over the thing or work. It would be impossible, both theoretically and practically, to loosen the "binding force" of the contract so much that somebody may rescind a contract even after fulfilment.

It is not satisfactorily cleared, as yet, what the mutual relation of the different kinds of rescission, the sequence of their applicability, the way of exercising more than one sort of rescission jointly, the kind of the obligation of compensation in case of exercising the general right of rescission are. This right is ensured by the rules of law primarily in case of the termination of, or the change in, the needs in the meantime, because the orderer is in respect of the eliciting cause generally not culpable. There arose, therefore, such an opinion that "it would be good to endeavour such a solution that in so far as the rescission cannot be attributed to the imputable conduct of either of the parties, the damage of the contractor should not be compensated finally by the orderer but — after developing the system of the social distribution of damages — in the last resort by the insurance institute or budget".³² In this case, we would return to that this is a rescission based on a culpable conduct but it would not present itself, after all, in the form of violating a contract. In order to decide, what be righter, an extensive fact-finding investigation would be necessary. The fact-finding investigation, performed by courts of law, has shown that there are no frequent legal disputes in connection with the above-mentioned rescission. (There were all in all about 6 to 8 such disputes per country during the investigated one and a half years).

We cannot know, however, how many debates may have occurred independently from judicial proceeding because the orderer need not appeal to a court in order to enforce his right. At any rate, this only occurs — within the framework of the ordinary economy — really only in cases if the needs terminate, resp. the orderer is able to utilize the material means at his disposal to better advantage.

³² Pál, Boytha: Elállás a szállítási szerződés teljesítési határideje előtt (Rescission before the term of fulfilment of the delivery contract). *Döntőbíráskodás*, 1979, No. 11.

A considerable part of questions issues from that the rules of the violation of contracts generally strive to enforce the fulfilment, while the general right of rescission serves just contrary aims.

In our *iura in personam* (law of obligations), the prevalence of the fulfilment in nature is a peculiar principle. But in the scope of the delivery contracts and of those for work, labour and materials this principle develops in contrast to the general principle.

The orders regulating the contract of delivery and those for work, labour and materials ensure a one-sided right of rescission to the orderer. At the majority of his contracts, provided with a name, it is not possible to terminate the labour relations one-sidedly. At the contracts mentioned, it depends on the orderer alone as on the carrier of the solvent demand, whether the actual fulfilment takes its turn. If he wants it, the obligor cannot help but fulfil even today, he cannot commute his obligation for paying money.

Although under changed condition, it is an unchanged principle that the fundamental aim of the socialist economic order is to satisfy the needs, the way to which is planned economy and its means are, as to the legal form of connections between the economic units, contracts.

Beurteilung der gesellschaftlich -organisatorischen Verhältnisse der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in der einschlägigen ungarischen Fachliteratur

1. Seit Anfang der Bewegung ist die gesellschaftliche Aktivität der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften und ihre gesellschaftlich-organisatorische Funktion eine objektivexistierende Realität. Trotzdem gibt es noch immer keine umfassende Analyse, keine Erschliessung dieser Verhältnisse in der ungarischen juristischen Fachliteratur. Aus dem Verzeichnis der Fachquellen geht es eindeutig hervor, dass auch eine verhältnismässig grössere Anzahl der sich mit diesem Thema direkt oder indirekt befassenden Abhandlungen und wissenschaftlichen Aufsätze erst in den vergangenen 10—15 Jahren veröffentlicht wurde. Außerdem beziehen sich die in diesen Abhandlungen gegebenen Analysen nur auf einen spezifischen Aspekt der Frage, im allgemeinen auch bloss im Maße wie dies zu dem Grundthema des Verfassers erforderlich ist.

Es lässt sich vielleicht durch die Mannigfaltigkeit der Aspekte erklären, dass in der juristischen Fachliteratur, bzw. anlässlich der verschiedenen Fachberatungen sogar bei der grundlegenden Fachterminologie keine gemeinsame Sprache angewendet wird. Auch gibt es keinen gereiften und allgemein (oder von der Mehrheit) akzeptierten Standpunkt darüber, was unter den sich im Laufe der gesellschaftlichen Tätigkeit der landwirtschaftlichen Genossenschaften ausgebildeten Verhältnissen zu verstehen ist. Um nur die am häufigsten benützten Begriffe zu erwähnen, findet man die Bezeichnungen „gesellschaftlicher Charakter“, „gesellschaftliche Seite“, „gesellschaftlicher Inhalt“, „gesellschaftliche Seite der Tätigkeit“, „gesellschaftlich-organisatorischer Charakter“, „zweifache Stellung der Mitglieder“, „gesellschaftlicher Inhalt des Rechtsverhältnisses der Mitglieder der Genossenschaft“ und dann sogar den „Grundsatz der gesellschaftlichen Tätigkeit als Grundprinzip der Genossenschaft“.

Es wird daher offensichtlich, dass auch für die Definition der sich im Laufe der gesellschaftlichen Tätigkeit der landwirtschaftlichen Kooperativen entstandenen Verhältnisse sich die verschiedensten Standpunkte ausgebildet haben.

Nebst Entfaltung unserer eigener Meinung, stützen wir uns bei der Vorführung und Analyse dieser Standpunkte nur auf die Haupttendenzen des Gebietes.

2. Die Notwendigkeit einer theoretischen Untersuchung des organisatorischen Charakters der landwirtschaftlichen Genossenschaften wurde in der ungarischen Fachliteratur zuerst von *Ferenc ERDEI* festgelegt: „Die Zustandebringung und die Entwicklung stellt sich bereits in eine historische Per-

spektive, so dass man nunmehr einige Festlegungen mit Anspruch auf theoretische Beschaffenheit über den organisatorischen Charakter der landwirtschaftlichen Genossenschaften machen kann."¹

Erdei geht aus der „doppelten Natur“ der Genossenschaft hervor und gelang zur Feststellung, dass „ein und dieselbe Kooperativorganisation einerseits eine gesellschaftliche Organisation, andererseits ein Unternehmen ist, als gesellschaftliche Organisation lässt sich aber die landwirtschaftliche Genossenschaft nicht unter die gesellschaftlichen Massenorganisationen einreihen sondern bleibt auch in dieser Eigenschaft eine Kooperative und ist in dieser Hinsicht als eine den Kooperativen sonstiger Art ähnliche Kooperativgesellschaft, als Personalvereinigung zu betrachten... „Aus dem Unternehmungscharakter der landwirtschaftlichen Genossenschaft zog Erdei die Konklusion, dass eine Kooperativenwirtschaft kein staatliches und kein privates Unternehmen ist, sondern ein *kooperatives Unternehmen*.“²

Die sich aufgrund der Abhandlung von Erdei entfaltete Diskussion hat die aufgeworfenen Fragen nicht geklärt (konnte sie auch nicht klären), da doch „der kooperative Charakter die landwirtschaftlichen Genossenschaften und ihre allgemeine Unternehmungsnatur gleicherweise viele Probleme beinhalten und diese wir in der kommenden Zeit bekämpfen sollen“ — wie das diskussionseinleitende Referat die Problematik zusammenfasste.³

Der Standpunkt von Erdei und die einschlägige Diskussion hatten zweifellos den grossen Verdienst, den Unternehmungscharakter der Genossenschaft in den Vordergrund zu stellen, heute kann man jedoch bereits feststellen, dass die dafür vorgenommene „zweiseitige Trennung“ allzu steif erscheint, organisationszentrisch ist und dass eine derartige Trennung keine Möglichkeit zur Erschliessung des wahren Charakters der Genossenschaft bietet. Bereits in dieser Debatte haben die Teilnehmer hervorgehoben, dass die beiden Seiten „einander gegenseitig voraussetzen“ und „sich viele Vorteile aus der Verflechtung der genossenschaftlichen und der unternehmerischen Seite ergeben“, oder aber haben die Diskussionsbeiträge „die Einheit der gesellschaftlichen und der wirtschaftlichen Funktion der Genossenschaften“ betont.

Kein Wunder, dass „in den Äusserungen der grundsätzliche Genossenschaftscharakter und ihr gleichzeitig spezieller Genossenschaftscharakter nicht eindeutig akzeptiert wurden“, und es ist auch nicht gelungen, die Elemente weder den genossenschaftlichen (gesellschaftlichen) noch den Unternehmungscharakter zu erschliessen.⁴

3. In den darauffolgenden Jahren befand sich auch im Vordergrund der sich mit den Genossenschaften befassenden juristischen Fachliteratur die Untersuchung der „unternehmungsartigen Wirtschaft“ und des „Unternehmungscharakters der Genossenschaften“ und die Debatte spitzte sich am Anfang der siebziger Jahren, genannt auch die Zeit der „Genossenschaftsreform“. In der Ausarbeitung der rechtlichen Fragen der unternehmungsartigen Wirtschaftsführung spielten Imre MOLNÁR und László NAGY eine besonders bedeutende Rolle; sie waren auch bereit ihre Ansichten an einer in Budapest abgehaltenen internationalen Konferenz darzulegen.

¹ Ferenc Erdei: Theoretische Fragen der Genossenschaften. (Társadalmi Szemle 1968. Nr. 2. Seite 27-29.)

² *ibid.* Seite 34-36.

³ Ferenc Erdei: Summierung der Diskussion über die Genossenschaften. (Társadalmi Szemle 1968. Nr. 12. Seite 78.)

⁴ *Ibid.* Seite 76 und 77.

Imre MOLNÁR trat dafür ein, dass „der Unternehmungscharakter, die unternehmungsartige Wirtschaftsführung der Genossenschaften im Interesse der gemeinsamen Entwicklung der staatlichen Unternehmen und der Kooperativen verstärkt werden sollen.“ Dabei grenzte er sich jedoch ab einerseits von jenen, „denen nach“ die Zeit gekommen sei, auch bei den Genossenschaften das System der staatlichen Unternehmen anzuwenden“, gleichzeitig aber auch von jenen, die „gegen die Einführung der unternehmungsartigen Wirtschaftsführung Stellung genommen hatten.“

Zu jener Zeit hat er nur auf die Gefahr hingewiesen, dass wenn der „Unternehmungscharakter“ zu sehr betont ist, die *gesellschaftliche Seite* der Genossenschaft, der Kooperativcharakter der Funktion und der Wirtschaftsführung in den Hintergrund gedrängt wird.

Es wird in seinen späteren Werken (Abhandlungen) auseinandergesetzt, dass die „beiden Seiten der Genossenschaft in einer unzertrennlichen Einheit entwickelt werden können (siehe später).

Heute ist es bereits eindeutig bewiesen, dass die Verstärkung der „unternehmungsartigen“ Wirtschaftsführung der Genossenschaften — die inzwischen Tatsache wurde — die Ansichten von Molnár bestätigte. Dies hatte eine enorme Bedeutung in der Entwicklung und Verstärkung der landwirtschaftlichen Genossenschaften. Dagegen aber kann man auch noch heute die Ausgangsthese von Molnár schrecklich machen, dass nämlich „wenn man das Konzept einer Unternehmung im allgemeinsten, d.h. von dem sektoralen Inhalt unabhängig, in gleichem Sinne mit der *wirtschaftenden Organisation*, anwendet, dann ist zu behaupten, dass die Genossenschaft im wirtschaftlichen Sinne eine Variante der Unternehmung ist, und zwar eine auf *Gruppeneigentum* beruhende kollektive Variante, welche die persönliche Interessiertheit unter unseren Verhältnissen am besten verwirklicht.“⁵

Gegen diese Definition haben wir zwei Einwände. Erstens: indem man akzeptiert, dass alle Beispiele — auch das unsere — hinken, darf ich erklären, dass wenn man den Apfel (Unternehmung) und die Birne (Genossenschaft) klassifizieren will, so kann man sagen, dass die beiden die Abarten des Obstes (wirtschaftende Organisation) sind, man darf aber das Konzept des Apfels (Unternehmung) nicht im allgemeinsten d.h. vor seiner Farbe, Form, seinem Geschmack (von seinem Sektoralinhalt) unabhängig und in identischem Sinn mit dem Obst (wirtschaftende Organisation) verwenden, da man ja in diesem Fall die Form erhält, dass die Birne (Genossenschaft) eine Abart des Apfels (Unternehmung) ist. Durch den Einsatz des Wörtchens „auch“ dürfte diese These vielleicht wahr sein, da die Birne die inhaltlichen Charakteristiken des Apfels doch in sich trägt, ebenso aber jene von anderen Obst. (z.B. von der Aprikose) (gesellschaftliche Organisation) und sein Charakter von diese unzertrennlichen Komponenten gegeben wird.

Der zweite Einwand: die Genossenschaft ist auch in wirtschaftlichem Sinne keine *bloße* Abart der Unternehmung, da sie auch im wirtschaftlichen Sinn aus einer gesellschaftlich-politischen Bewegung herrührt. In seinem späteren Werk hebt ja oben Molnár — sehr richtig — hervor, dass „das *wichtigste gesellschaftliche Ziel*, die wichtigste Bestimmung der landwirtschaftlichen Genossenschaften, die unmittelbare Förderung des gesellschaft-

⁵ Imre Molnár: Juristische Fragen der unternehmungsartigen Wirtschaftsführung der landwirtschaftlichen Genossenschaften. (Jogtudományi Közlöny 1970. Nr 4, 5. Seite 186-188.)

lichen Emporsteigens der Mitglieder ist, auch auf dem Gebiet der wirtschaftlich) materiellen Verhältnisse."⁶

Aufgrund der Vorangehenden sind wir also mit Molnárs Feststellung einverstanden, laut welcher: „der konsequente Wortbrauch könnte also staatliche Unternehmung und Genossenschaft sein“.⁷

Auf derselben Konferenz gab László Nagy auch eine „approximative“ Definition des allgemeinen Begriffes der *Genossenschaft*. Demgemäss ist die *Genossenschaft* eine auf das Gruppeneigentum bzw. auf die mehrseitige Mitwirkung der Mitglieder basierte, gesellschaftliche und wirtschaftliche Ziele realisierende, demokratisch geleitete *Unternehmung*, eine der Typen des sozialistischen Unternehmens.“⁸ (Hervorhebungen von mir T.L.). Aus dem Begriff geht eindeutig hervor, dass László Nagy bereits den Standpunkt von Imre Molnár überschritt, da er ja nicht bloss „in wirtschaftlichem Sinne“ die Genossenschaften als Unternehmung betrachtete. Obwohl im weiteren auch er betont hat, dass „die Genossenschaft nicht nur eine Unternehmung der Mitgliedschaft, sondern auch deren spezifische gesellschaftliche Organisation ist“,⁹ hat er dies von der Definition des Begriffes doch weggelassen. Bei ihm ist also die Erklärung der Genossenschaft als Unternehmung noch polarisierter, daher kann man gegen seinen Standpunkt noch stärker unterstreichen, dass wir es nicht möglich halten, eine Genossenschaft innerhalb des Begriffes nur eine „Unternehmung“ zu nennen, und nur bei der Analyse des Begriffes darauf hinzuweisen, dass diese Unternehmung gleichzeitig auch eine gesellschaftliche Organisation ist.

In der gegebenen Periode war die Betonung des Unternehmungscharakters der Genossenschaft begründet, diese Standpunkte boten aber auch den Grund dafür, dass die *Vertreter der anderen Seite* ihrem Bedenken Ausdruck gaben wegen der „allzu grosse Verstärkung“ des Unternehmungscharakters, und dass sie sich veranlasst sahen für Verteidigung der *gesellschaftlichen Seite* einzutreten.

4. Der markanteste Vertreter der „Verteidiger der anderen Seite“ war zu dieser Zeit Frau DOMÉ. Sie ging davon aus, dass „die in den vergangenen Jahren erschienene Fachliteratur über die landwirtschaftlichen Genossenschaften *unternehmungszentrisch* geworden ist, und die Lösung der Probleme im Zusammenhang mit der auf die Genossenschaften charakteristischen anderen Seite, also mit der gesellschaftlich-organisatorischen Seite in den Hintergrund gedrängt wurde.“¹⁰ Sie vertrat die Ansicht, dass wenn die Theoretiker und die Fachleute der Praxis in der Genossenschaft die Lösung der verzerrungs freien Abstimmung der gesellschaftlichen und unternehmungsartigen Leitung nicht finden können, so dürfte der Kooperativencharakter der landwirtschaftlichen Genossenschaft gefährdet werden. Frau Domé sah diese Lösung in der Trennung der gesellschaftlichen und unternehmungsartigen Leitung, d. h. die Methode der Bewahrung des gesellschaftlich-organisatorischen Charakters in der Bewahrung von Form. Charakter des gesellschaftlich-organisatorischen Charakters der Leitung folgt. Ohne Übertreibung

⁶ Imre Molnár: Die Doppelnatur der Leitung der Genossenschaften. (Közgazdasági és Jogi Könyvtár, Bp. 1977, Seite 173.)

⁷ Ibid. Seite 84.

⁸ László Nagy: Aktuelle Fragen der Entwicklung im Genossenschaftsrecht. (Jogtudományi Közlöny 1977. Nr. 4-5, Seite 209.)

⁹ Ibid.

¹⁰ Frau György Domé: Gesellschaftlich-organisatorische Natur und Leitung der landwirtschaftlichen Genossenschaften. (Társadalmi Szemle 1971. Nr. 6. Seite 75.)

daraus auch, dass das wesentliche „des gesellschaftlich-organisatorischen Charakters“ einer landwirtschaftlichen Genossenschaft in dem gesellschaftlich-organisatorischen Charakter der Leitung zu finden ist, da doch wenn dieser sich entleert, verkümmert oder zu Ende geht auch der gesellschaftlich-organisatorische Charakter der Genossenschaft selbst verkümmern, aufhören dürfte.

Frau Domé hat diesen Standpunkt noch im Jahre seiner Veröffentlichung in einer anderen Abhandlung weiterentwickelt bzw. ergänzt.¹¹ Hier sah sie bereits den gesellschaftlichen Charakter der landwirtschaftlichen Genossenschaften und der gesellschaftlichen Organisationen gleicherweise charakterisiert“. Mit einer vergleichenden Methode kam sie zur Feststellung, dass diese gemeinsamen Beschaffenheiten — d.h. der gesellschaftlich-organisatorische Charakter der Genossenschaften — sich in den folgenden befinden:

I. Methode der Errichtung der Organisationen

II. Innere Struktur der Organisationen

III. Definition bzw. Inhalt der Rechte und Verpflichtungen der Mitglieder.

Aufgrund der Untersuchung der Unternehmungsseite hielt jedoch Frau Domé ihren Standpunkt bezüglich der Trennung der gesellschaftlichen und der unternehmungsartigen Leitung und daher diese Methode der Verstärkung des gesellschaftlich-organisatorischen Charakters auch weiterhin aufrecht.

Diese Tendenz sucht den gesellschaftlichen Charakter der landwirtschaftlichen Genossenschaften in der Organisation, in der Leitung als hierarchischer Organisation und untersucht diese (aus der vergleichenden Methode folgend) in ihrem statischen Zustand — in den Lösungen gemäss Rechtsvorschrift und Statuten. Unserer Ansicht nach ist dies die Ursache, weshalb sie nicht dazu fähig ist, das Wesentliche des gesellschaftlich-organisatorischen Charakters klarzulegen.

5. Am Anfang der siebziger Jahre widmete István HEGEDÜS eine eigene Abhandlung den juristischen Fragen der gesellschaftlichen Tätigkeit der Genossenschaft,¹² da seiner Meinung nach bis dahin die Fachliteratur nur die Bedeutung der gesellschaftlichen Tätigkeit betont und auf den Inhalt nur anspielungsartig hingewiesen hatte.¹³ Hinsichtlich ihres Inhalts teilte Hegedüs die gesellschaftliche Funktion der landwirtschaftlichen Genossenschaft in vier Hauptgruppen auf:

a) politische Funktion

b) Interessenschutz

c) kulturelle Funktion

d) soziale Funktion.

Bei seinen darauffolgenden Werken wies István Hegedüs bereits im Titel auf sein Interesse an der weiteren Erforschung des gesellschaftlichen Charakters der Genossenschaften hin. Da er bereits in seiner hier zitierten Abhandlung angezeigt hatte, dass „man diesmal eine komplette Bearbeitung des Themas nicht unternehmen konnte“,¹⁴ erwarteten die Fachleute von den

¹¹ Frau György Domé: Gesellschaftlich-organisatorische Natur der landwirtschaftlichen Genossenschaften. (Állam- és Jogtudomány 1971. Nr. 6.)

¹² István Hegedüs: Rechtsfragen der gesellschaftlichen Tätigkeit der Genossenschaften. (Jogtudományi Közlöny 1972, Nr. 12, Seite 618.)

¹³ Unserer Erachtung nach wurde die Anschauung betreffend dieser Tätigkeit zum ersten Mal in dem Artikel von László Nagy: Gesellschaftliche Seite der Tätigkeit der landwirtschaftlichen Genossenschaften (1967) veröffentlicht. (Pártélet 1967, Nr. 6.)

¹⁴ István Hegedüs: A.a.O., S. 618.

späteren Werken eine ausführlichere Erörterung der gesellschaftlichen Tätigkeit der Genossenschaften. Unsererseits haben wir in erster Linie eine „vollständigere Bearbeitung“ der von ihm gruppierten Funktionen in den inneren und äusseren Verhältnissen erwartet. Deshalb haben wir den von Hegedüs dargelegten Standpunkt über den *gesellschaftlichen Inhalt des Mitgliedverhältnisses* überraschend gefunden.¹⁵ Auf die von ihm selbst gestellte Frage „... was es sei, das den gesellschaftlichen Inhalt des Mitgliedverhältnisses der landwirtschaftlichen Genossenschaft d.h. dessen grundlegenden Charakter, bzw. Physiognomie bestimmt“ antwortet der Verfasser, dies sei „... die *Verbindung der menschlichen Arbeitskraft mit den in der gegebenen genossenschaftlichen Form des gesellschaftlichen Eigentumes vorhandenen Produktionsmitteln*. Alle sonstigen Elemente in diesem Verhältnis sind als eventuelle, in ihrem Gewicht von sekundärer Bedeutung und in Hinsicht auf ihre Rolle als dem inhaltbestimmenden Element untergeordnet zu werten und zu behandeln.“¹⁶

Im weiteren Teil seiner Abhandlung versuchte der Verfasser zu beweisen, von solcher eventueller Art und sekundärer Bedeutung seien gegenwärtig (in 1976!) und auch zukünftig die Verhältnisse der Vermögenseinbringung; die Position des Mitgliedes als Eigentümers; die Verhältnisse der Leitung der Genossenschaft („Verfügungsverhältnisse“). Da nach dem Verfasser — diese sekundären, eventuellen Elemente bei der Regelung des Inhaltes vom Mitgliedverhältnis ausser acht gelassen werden können, das Arbeitsverhältnis aber jedenfalls in dem Mittelpunkt steht, sind die Rechtsverhältnisse der Mitgliedschaft den „aktiven Mitgliedern“ anzupassen in einem mit dem Arbeitsverhältnis der Angestellten integrierten System.¹⁷

In diesem Artikel war Hegedüs nur um einen Schritt von jenem Standpunkt entfernt, den er ein Jahr später darlegte. Er betrachtete die landwirtschaftliche Genossenschaft bzw. auch deren Mitglieder *nur* als „ein Kollektiv von Werktätigen“. „Ein Werktätiger-Kollektiv ist eine Produktions- bzw. Arbeitskollektiv, demzufolge wird seine Organisationsstruktur grundsätzlich von den allgemeinen Gesetzmässigkeiten der organisierten Arbeit und von den spezifischen Gesetzmässigkeiten der konkreten gesellschaftlichen Aufgabe bestimmt.“¹⁸ Die Elemente der gesellschaftlichen Tätigkeit unter den Verhältnissen einer Werktätiger-Kollektiv die gesellschaftliche Tätigkeit der Kollektiv haben die folgenden Funktionen: gesellschaftspolitische Tätigkeit, interessenschützende, interessenvertretende Tätigkeit, soziale Tätigkeit der Werktätigen-Kollektiv.¹⁹ Es stellt sich also heraus, dass sämtliche gesellschaftliche Funktionen, Elemente, die der Verfasser in seinem Artikel von 1972 als ein Spezifikum der Genossenschaft bezeichnet hatte, im Jahre 1977 bereits Beschaffenheiten der von ihm bezeichneten „Typ der Werktätigen-Kollektive sind“.

Dadurch hat Hegedüs, unserer Ansicht nach, die speziellen Züge der gesellschaftlichen Tätigkeit der Genossenschaft anstatt darzulegen eher in einer „Intergrations-Anschauungsweise von höherem Niveau“ mit den verallgemeinerten Kennzeichen des „Unternehmungskollektivs“ vereinigt. Auch wenn wir

¹⁵ István Hegedüs: Über den Einklang des gesellschaftlichen Inhaltes und des Rechtsregelsystems des Mitgliedverhältnisses der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften. (Jogtudományi Közlöny 1976. Nr. 9. Seite 493-501.)

¹⁶ A.a.O. Seite 496.

¹⁷ A.a.O. Seite 501.

¹⁸ István Hegedüs: Das Kollektiv der Werktätigen und die Konzeption ihrer rechtlicher Regelung. (Jogtudományi Közlöny 1977, Nr. 7, Seite 384-394.)

¹⁹ A.a.O., S. 387-388.

die von Hegedüs gegebene Exposition der gesellschaftlichen Funktion nicht akzeptieren, bleibt die Frage auch weiterhin aufrecht ob sich die von ihm systematisierten Funktionen den gesellschaftlichen Charakter der landwirtschaftlichen Genossenschaften tatsächlich ergeben. In dieser Hinsicht sind wir mit Imre Molnár gänzlich einverstanden der erklärt: „Die Tätigkeits-Konzeption beschränkt ab ovo den Inhalt, die Bewegungsbahn der gesellschaftlichen Seite der landwirtschaftlichen Genossenschaft ... das ist eine eingeeengte Konzeption, mit welcher die gesellschaftliche Seite der Genossenschaft nicht charakterisiert werden kann.“²⁰

6. Es sei nur wegen der chronologischen Reihenfolge erwähnt, dass der Verfasser der vorliegenden Abhandlung ebenfalls an Anfang der siebziger Jahre die Untersuchung des gesellschaftlichen Charakters (anfänglich nur noch „der Seite“) der landwirtschaftlichen Genossenschaften begonnen hatte. Bereits zu jener Zeit waren wir davon überzeugt, dass man die Elemente dieses Charakters in den Verhältnissen (Rechtsverhältnissen) der Genossenschaften suchen muss. Demgemäss befasste sich die als erste publizierte Abhandlung mit dem sozialen Rechtsverhältnis der Genossenschaften,²¹ die zweite mit den Verhältnissen des Eigentums und der inneren Verwaltung und Leitung,²² die dritte mit dem Mitgliedsverhältnis.²³ Die damals vertretene Ansicht halten wir grundsätzlich auch heute aufrecht, es soll jedoch erwähnt werden, dass zu jener Zeit auch unsere Arbeit von der Anschauung gekennzeichnet war, wonach „die zwei Seiten“ zuerst getrennt werden und nur in der einen, in der „gesellschaftlichen Seite“ der Genossenschaftscharakter untersucht wird.

Die „Vereinheitlichung der beiden Seiten“ der Genossenschaft, d.h. die Bestrebung nach Untersuchung der unternehmungsartigen und der gesellschaftlichen Organisationselemente als Einheit, meldet sich ab 1977 mit zunehmender Kraft in der juristischen Fachliteratur. Die Betonung einer einheitlichen Anschauung ist hauptsächlich mit den Namen von Imre Molnár und László Nagy verbunden.

7. Imre MOLNÁR widmet in seiner Monographie „Die Zweifachheit der Leitung der Genossenschaften“ ein separates Kapitel der Untersuchung des gesellschaftlichen Inhaltes der Genossenschaften. Die gesamte Monographie ist von dem Grundprinzip durchdrungen, dass die landwirtschaftliche Genossenschaft auch ihre gesellschaftliche Bestimmung als Unternehmung verwirklicht, wobei ihr Unternehmungscharakter jeweils auch von ihrer gesellschaftlichen Bestimmung determiniert ist. Doch will es uns erscheinen als ob bei der konkreten Darlegung des gesellschaftlichen Inhaltes auch Molnár sich nicht von der Gefahr der Isolierung der gesellschaftlichen Kennzeichen befreien konnte. Ein Hinweis darauf ist, dass er, die genossenschaftlich-gesellschaftliche Funktion (Bestimmung) der fortlaufenden Verbesserung der Lebensver-

²⁰ Imre Molnár: Die Doppelnatur der Leitung der Genossenschaften. (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp., 1977, Seite 169-170.)

²¹ Lajos Tóth: Theoretische Fragen der rechtlichen Regelung der Sozialversorgung in den landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften. (Acta Juridica et Politica Szeged 1971. Tom XVIII. Fasc. 4.)

²² Lajos Tóth: Über die gesellschaftliche Seite der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften. (Acta Juridica et Politica Szeged 1972. Tom XIX. Fasc. 4.)

²³ Lajos Tóth: Über die gesellschaftliche Seite der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften aufgrund des Rechtsverhältnisses der Mitglieder. (Acta Juridica et Politica Szeged 1973. Tom. XX. Fasc. 5.)

²⁴ A.a.O., S. 172.

hältnisse der Mitgliedschaft nur auf *die eine*, die gesellschaftliche Seite verlegt.²⁴

Bleibt man bei diesem Element, so sind die realen Verhältnisse auch hier voneinander unzertrennlich. Eine Quelle zur fortlaufenden Verbesserung der Lebensbedingungen lässt sich im Rahmen der Unternehmungswirtschaft finden, wird aber all dies umfassender geprüft, so treten unverzüglich auch die „Organisationselemente der Bewegungsgesellschafts“ ein, da doch dies auch die Aufgabe (Funktion, Bestimmung) der gesellschaftlichen Organen (TOT, die Bunde) ist, welche dies mit den Mitteln der Bewegung in Rahmen der gesellschaftlichen Organisationsverhältnisse realisieren können.

Im Vergleich zu den vorangehenden hat Molnár — unserer Beurteilung nach — die Forschung des Themas in zwei wichtigen Fragen vorwärtsgebracht: Erstens: die „organisationszentrische“ und die „funktionszentrische“ Auffassung verwerfend, ist laut Molnár „... der spezielle Inhalt der gesellschaftlichen Bestimmung der Genossenschaft zu suchen...“.²⁵ Zweifelsohne bietet dies die Möglichkeit zur Erschliessung einer grösseren Anzahl von Spezialelementen, da doch die Bestimmung *mehr* als die Funktion oder aber mehr als eine Organisation in statischem Zustand ist. Eben diese Erkenntnis leitet ihn zu dem nächsten Vorwärtsschritt. Der gesellschaftliche Charakter der Genossenschaften wird nämlich mit zwei neuen Elementen erweitert: a) Klasseninhalt der Genossenschaft, b) Hervorrufung der sozialen Sicherheit (gesellschaftliches Emporkommen) der Mitgliedschaft.

Trotzdem gab auch Molnárs Standpunkt Anlass zu weiteren Debatten,²⁶ ausserdem ist, unserer Meinung nach, auch er mit einer weitläufigeren (umfassenderen) Erschliessung des gesellschaftlichen Charakters der landwirtschaftlichen Genossenschaft schuldig geblieben. (Was ja auch nicht das Ziel seiner Monographie war.)

8. László NAGY hat ebenfalls seinen mit dem Thema verbundenen Standpunkt erweitert und weiterentwickelt. In seiner Monographie: „Grundfragen des Genossenschaftsrechtes“ konnte er selbstverständlich „nur“ eine prinzipielle Summierung bieten.²⁷ Zur Definition vom Begriff der Genossenschaft hat er sich den Text des Gesetzes 1971/III angeeignet, da dieser Wortlaut „eindeutig klar, perspektivisch abgefasst und für jede Genossenschaft anwendbar ist.“²⁸ Es soll also wiederholt werden, dass die Genossenschaft *ein Unternehmungswirtschaft führendes und gesellschaftliche Funktion ausübendes Kollektiv* ist.

Das wesentliche der landwirtschaftlichen Genossenschaft sieht auch László Nagy in ihrem zweifachen Charakter, und betont unter einem separaten Titel „die Einheit der Unternehmungsseite und der gesellschaftlichen Seite“. Gleichzeitig hält er die voneinander getrennte Analyse der beiden aufrecht, da die beiden Seiten ja „keine identische Position in der wirtschaftlichen und der gesellschaftlich-organisatorischen Hierarchie schaffen „und die beiden eine“ gesellschaftliche Organisation der Genossenschaft und der Mitgliedschaft ist.

²⁵ A.a.O., S. 172

²⁶ Vergleiche: Lajos Tóth: Theoretische Grundlagen der Leitung der Genossenschaften (Jogtudományi Közlöny 1978. Nr. 2., Seite 98-101.); Tamás Sárközy: Zum Problem des Unternehmensrechtes als eines Rechtszweiges. (Jogtudományi Közlöny 1979, Nr. 12, Seite 799.)

²⁷ László Nagy: Die Grundfragen des Genossenschaftsrechtes. (Akadémiai Kiadó Bp. 1977, besonders das Kapitel: „Das wesentliche der Genossenschaft“ Seite 59-93.)

²⁸ A.a.O., S. 65, vergleiche mit Note 9.

Ist die Genossenschaft auf dem Gebiet der Wirtschaftsführung eine Grundeinheit der Kooperativsektors, so ist die Genossenschaft als gesellschaftliche Organisation die „Basisorganisation“ der Kooperativenbewegung.²⁹

Wir halten zwar diese Feststellungen im wahren Sinne des Wortes für solche mit theoretischer Bedeutung, doch betrachten wir die Diskutierbarkeit der „relativen Selbständigkeit der beiden Seiten“ auch hier bestehend. In dieser Monographie befasst sich L. Nagy nur per tangenter mit der Analyse des gesellschaftlichen Charakters, doch kann man aus seinen Behauptungen — unserer Meinung nach — zur Konklusion gelangen, dass er in der Zielsetzung „der aktiven Teilnahme an der Ausgestaltung der einheitlich sozialistischen Institutionen eine relative Selbständigkeit haben. Wir halten einen Gedanken für entscheidend wichtig, „wonach die Genossenschaft“ auf Makroebene die Bewegung der Gesamtheit der Genossenschaftsmitglieder, und aus Mikroansicht in der Bauernschaft den Inhalt der gesellschaftlichen Tätigkeit der landwirtschaftlichen Genossenschaften“ sieht.³⁰ Dieses allgemein abgefasste Ziel wird vom Gesetz bzw vom Verfasser in der „Enzyklopädie der Genossenschaften“ konkretisiert. Hier aber betrachtet auch László Nagy als Hauptgebiete der Verwirklichung des Inhaltes die von Hegedüs systematisierten „Tätigkeiten.“³¹

9. Die in den vergangenen zehn Jahren zustande gekommene unternehmensrechtlichen Konzeption — vertreten hauptsächlich von Gyula EÖRSI und Tamás SÁRKÖZY — lässt, auf indirekte Weise die gesellschafts-organisatorische Verhältnisse der landwirtschaftlichen Genossenschaften ausser acht.

In dem Unternehmungsrecht von Eörsi bleiben zwar in einer Einheit die inneren Verhältnisse des Unternehmens und der Genossenschaft wie auch das Arbeitsverhältnis und das Mitgliederverhältnis,³² unseren Ansicht nach jedoch würden sich die gesellschaftlichen Funktionen des staatlichen Unternehmens (da sie auch solche besitzt!) und die gesellschaftlich-organisatorischen Funktionen der Genossenschaften (da diese anders sind!) vermengen.

Ab 1977 hat Sárközy seine frühere unternehmensrechtliche Konzeption verändert, und seiner späteren Ansicht nach sei „Das Wesentliche des Unternehmensrechtes dass es sich auf die Verhältnisse der Unternehmen als Organisation beziehe, auf ihre innere organisatorische und funktionelle Verhältnisse bzw auf solche organisatorischen Verbindungen (Beziehungen), welche qualitativ anders als die individuellen Lebensverhältnisse“ seien.“³³

Was die genossenschaftlichen Verhältnisse anbelangt, will Sárközy nicht anerkennen, dass er durch die Mitgliedsverhältnisse und die inneren strukturellen Verhältnisse der Genossenschaften sie voneinander trennen würde; denn das Unternehmensrecht würde die Mitgliedverhältnisse der Genossenschaften nicht behandeln „bloss die Organisationsverhältnisse der Genossenschaften“, und zwar so, dass letztere auch den Gegenstand des Kooperativenrechtes bilden.“³⁴ Gemäss dieser modifizierten Konzeption würden in dem Genossenschaftsrecht die inneren genossenschaftlichen Verhältnisse tatsächlich eine

²⁹ A.a.O., S. 75-80.

³⁰ A.a.O., S. 72.

³¹ Vergleiche: Enzyklopädie des Genossenschaftswesens Hrsg: (László Nagy) (Mezőgazdasági Kiadó Bp. 1978, Seite 27.).

³² Gyula Eörsi: Recht — Wirtschaft — Rechtssystemgliederung. (Akadémiai Kiadó Bp. 1977, Seite 124-134.)

³³ Tamás Sárközy: Zum Problem des Unternehmenrechtes als eines Rechtszweiges. (Jogtudományi Közlöny 1979, Nr. 12, Seite 796-805.)

³⁴ A.a.O., S. 804.

Einheit bilden, jedoch — und für uns ist dies immerhin eindeutig — würde in dem Unternehmensrecht eine solche herausgetrennte Rechtsverhältnisgruppe (organisatorische Verhältnisse) den Gegenstand bilden, welche von zweifacher Natur ist: sie würde einerseits aus dem Unternehmungscharakter der Genossenschaft, andererseits aus dem gesellschaftlich-organisatorischen Charakter (Bewegungscharakter) der Genossenschaft herrühren. Um ein etwas polarisiertes Beispiel zu benützen: die Wirtschaftsführung sollte einen Wagen lenken dem ein Pferd (nur Zugvieh) und eine Kuh (Zugvieh aber sonst auch ein Nutzvieh, d.h. von „zweifacher Natur“) eingespannt wurden.

Ohne hier uns in den wahrhaftig aufregenden Fragen des Unternehmensrechtes zu verfangen, denken wir doch feststellen zu müssen: auch bei der Elaborierung der Konzeption Sárközy darf man die Doppelnatur der Genossenschaftsverhältnisse (und interhalb derselben besonders die organisatorischen Verhältnisse) aus dem Auge zu verlieren. Hinsichtlich unseres Themas ist dies deshalb von Bedeutung, weil Sárközy diese Verhältnisse auf zweierlei Weise beurteilt, einerseits als solche, die sich von den übrigen genossenschaftlichen Verhältnissen, von den Fragen der Kooperativbewegung nicht trennen lassen (und deshalb auch den Gegenstand des Kooperativenrechtes bilden), andererseits als solche, die, trotz dieser (laut unserer Meinung untrennbaren) Verbindung sich zu den organisatorisch — funktionellen Verhältnissen der übrigen Unternehmungen integrieren lassen, d.h. sie verfügen über Selbständigkeit.

10. Aus der chronologischen Reihenfolge der in der Fachliteratur auftretenden Haupttendenzen haben wir absichtlich den in der Wissenschaft der Rechtstheorie vorhandenen Standpunkt hervorgehoben um ihn als letzten zu behandeln.

Imre SZABÓ unterscheidet in dem sozialistischen Recht die folgenden Arten der Rechtssubjekte:

- Personen (Bürger des sozialistischen Staates)
- der Staat;
- die Organe des Staates (im weiteren in zwei Gruppen geteilt; wirtschaftsführende Organe und machtausübende administrative, gerichtliche, staatsanwältliche) Organe;
- gesellschaftliche Organisationen;

Szabó teilt die *gesellschaftlichen Organisationen in drei grosse Gruppen: Genossenschaften, Massenorganisationen und sonstige gesellschaftliche Organisationen*. Vermutlich hat er die Genossenschaften deshalb unter die gesellschaftlichen Organisationen eingereiht, weil letztere „auf gesetzlich festgelegte Weise und gemäss ihren eigenen Statuten funktionierende Vereinigungen der Staatsbürger“ sind.³⁵

Ogleich dieser Gruppierung der Rechtssubjekte in der Fachliteratur weder eine allgemeine Anerkennung noch eine Kritik zuteil wurde, kann man heute bereits feststellen, dass sie sogar aus der Sicht der Rechtstheorie als allzusehr allgemein erscheint und aufgrund der seit der Erscheinung vergangenen 20 Jahren einer Weiterentwicklung bedarf. Wir halten jedoch auch heute zeitbeständig die *differentia specifica* Szabós die aus zwei Polen herausgeht: der eine ist der Staat, der andere sind die Bürger. Aus dem einen Pol gelangen wir zu der Gruppe der machtausübenden, administrativen, gerichtlichen und staatsanwältlichen Organisationen bzw. zu den wirtschafts-

³⁵ Imre Szabó: Das sozialistische Recht. (Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó Bp. 1963, Seite 364-369.)

führenden Organen des Staates. Auch die natürlichen Personen bringen ihre Organisationen auf die gleiche Weise zustande:

— zur Verwirklichung ihrer gesellschaftlichen oder politischen Zwecke die Massenorganisationen (Partei, Gewerkschaft, Jugendverein, Vereine, Klubs, usw.),

— zur Verwirklichung der wirtschaftlichen Ziele die wirtschaftsführenden Organisationen (zivilrechtliche Assoziationen) kleine Privatunternehmungen, Fachgruppen, Wirtschaftsvereine, usw.) Nun bleibt noch die Frage, ob die Staatsbürger eine einheitliche Organisation zur Verwirklichung beider Zwecke zustandebringen werden (oder können). Die Antwort ist ein historisches Faktum: ja und diese Organisation ist die Genossenschaft.

Heute ist es schon auch eindeutig, dass aus den Kooperationen zwischen den von den Staatsbürgern gebildeten Genossenschaften und den wirtschaftsführenden staatlichen Organisationen eine besondere Art der Rechtssubjekte zustande gekommen ist: die Form der wirtschaftlichen Assoziation. (Falls die in der letzten Zeit gebildeten sogenannten Kleinunternehmungen der Bürger auf langfristig aufrechtbleiben, und auch diese mit den staatlichen Unternehmungen und den Genossenschaften zusammenarbeiten können, so halten wir auch weitere Varianten der Assoziationsformen nicht ausgeschlossen. Da dies nicht zu unserem Thema gehört, soll es nur erwähnt werden, dass auch die Ausarbeitung der Rechtsverhältnisse der Assoziationen im Bereich der Gesetzmässigkeiten derer Entwicklung eine zunehmend dringende Aufgabe unserer Rechtswissenschaft geworden ist.)

11. Zusammenfassend: aufgrund einer Analyse der Fachliteratur des ungarischen Genossenschaftsrechtes und der gesellschaftlichen Organisationsverhältnisses, ferner aufgrund der diesbezüglichen Ergebnisse der Rechtstheorie lässt sich feststellen: die landwirtschaftlichen Genossenschaften sind solche *Organisationen*, welche die Staatsbürger (anfänglich die Bauern mit eigener Kleinwirtschaft) zwecks Verwirklichung ihrer wirtschaftlichen und gesellschaftlichen (Bewegung) Ziele auf die von dem sozialistischen Staat zugelassene und unterstützte Weise durch *freiwillige Vereinigung* gegründet wurden und die, von den durch diese Genossenschaften gebildeten regionalen Organisationen Landesorganisation (bzw.) des gesellschaftlichen Interessenschutzes in eine Einheit zusammengefasst werden. Die innere und jeweilige Tätigkeit dieser Organisationen werden durch die von der Mitgliedschaft im Rahmen der Rechtsvorschriften festgelegten Statuten bestimmt und von bestimmten Organen des Staates beaufsichtigt.

Aus dieser Feststellung kann man eine sehr wichtige Konklusion ziehen: der gesellschaftlich-organisatorische Charakter der landwirtschaftlichen Genossenschaften ist in ihren inneren und äusseren Rechtsverhältnissen zu suchen und man kann durch deren Erschliessung die speziellen Beschaffenheiten der Genossenschaften von den Verhältnissen und Organisierungssystemen anderer Organisationen abgrenzen. Dieses spezielle organisatorische System der Genossenschaften, ihre zweifache Natur und ihre Stellung in der Verfassung durch die festgelegten „sozialistischen Gesellschaftsordnung“ eingenommene Stellung wird so lange aufrechtbleiben bis *der Staat* diese durch Gesetz oder aber *die Mitgliedschaft* durch Mittel der Bewegung *abändert*. Bis dahin kann die Rechtswissenschaft (Rechtsschöpfung) ihre Entwicklung dadurch fördern, dass sie zum Erreichen sowohl ihrer wirtschaftlichen als auch ihrer Bewegungszwecke so viele Unterstützung als möglich bietet und nicht bloss die Rechtsschöpfung in die eine oder andere Richtung lenkt.

LÁSZLÓ TRÓCSÁNYI

Einige Grundfragen der gesetzlichen Regelung des Umweltschutzes

Mit Freude unterziehe ich mich dem Ersuchen zum jubilarischen Band von Professor L. Nagy mit einigen Gedanken beizutragen. Umso mehr, da ich vor einem halben Jahrhundert an der Fakultät der Staats- und Rechtswissenschaften der Universität zu Debrecen unter der Leitung von ausgezeichneten Professoren die grundlegenden Kenntnisse der Rechtswissenschaft mit dem Jubilanten zusammen zu eigen machen konnte. Die Mehrheit unserer Professoren hatte als Hauptzielsetzung ihrer Erziehung die Entfaltung des juristischen Denkens angesehen, da doch das positive Recht sich ohnehin ändert, wovon wir im Laufe unseres Lebens des öfteren überzeugt worden waren.

Der Umweltschutz an und für sich, meldete sich in jener Zeit als gesellschaftlicher Anspruch noch nicht, immerhin schlummerten einige seiner Elemente im Unterrichtsmaterial im Rahmen einiger juristischen Lehrgegenstände und es war nur eine Frage der Zeit, dass die verschiedenen — dem Umweltschutz dienenden Regelungen als selbständige Disziplin ihren Platz in der Rechtswissenschaft verlangen. Wie bekannt, gab dazu die wissenschaftlich-technische Revolution den entscheidenden Impuls.

Der qualitative und quantitative Anstieg der sich auf den Umweltschutz beziehenden Regeln wirft unverhütbar vielerlei prinzipiell-theoretische Fragen auf, welche in der inländischen und ausländischen juristischen Literatur immer mehr auf der Tagesordnung sind. Mit einigen von diesen Fragen möchte ich mich beschäftigen.

1. Die Rolle des Rechts im Umweltschutz

Um die Rolle des Rechts im Umweltschutz werten zu können, möchten wir von dem Begriff des Umweltschadens ausgehen.

Umweltschäden sind jene schädlichen Wirkungen, die in der Natur- und Siedlungsumgebung sozial gefährliche Beschmutzungen oder anderartige Beschädigungen hervorrufen. Diese sind entweder auf Naturereignisse (Naturschäden), oder auf menschliche Tätigkeit (Schaden verursachendes Verhalten) zurückzuführen. Demgemäß ist der Umweltschutz einerseits die Behütung der menschlichen Umgebung vor Naturschäden, andererseits vor solchen schädlichen Erscheinungen, die auf menschliche Tätigkeit zurückzuführen sind. Unter dem Einfluß der — mit der immer schnelleren Entwicklung der mit der

Technik verbundenen wissenschaftlich-technischen Revolution — steigert sich die Bedeutung des Schutzes vor solchen schädlichen Erscheinungen, die auf menschliche Tätigkeit zurückzuführen sind.

Die Naturschäden und die aus menschlicher Tätigkeit hervorgehenden schädlichen Erscheinungen können durch entsprechendes menschliches Verhalten, durch zielbewusste menschliche Tätigkeit abgewendet werden, was vom Recht geregelt werden muss. So setzt das Recht — im Rahmen der von der Entwicklung der Produktionskräfte vorgeschriebenen Möglichkeiten und Grenzen — bezüglich des Schutzes der menschlichen Umgebung — die Regeln des entsprechenden Verhaltens fest.

Vom Standpunkt des Umweltschutzes aus haben eine besondere Rolle jene Verhaltensregeln, die dem Menschen im Zusammenhang mit seinen Beziehungen zur Natur bestimmtes Verhalten festsetzen, oder bezüglich der in der Produktion zu befolgenden Verfahren obligatorische Anweisungen (technische Normen) enthalten. Diese aber, wie es im folgenden ersichtlich wird, schließen sich eng an die Verhaltensregeln, die das Verhältnis zwischen Mensch und Mensch ordnen, indem ihre Verletzung gewöhnlich auch die der Rechtsnorm bedeutet.

Im Umweltschutz ist das unmittelbare Objekt des Schutzes die Umgebung selbst, u.zw. entweder in ihrem ganzen Umfang, oder sind es die einzelnen Umweltobjekte. Die geschützten Objekte erfahren Schutz, immer mehreren Schadenfällen gegenüber dabei erscheinen diese Fälle bisweilen kumulativ und bedeuten dadurch qualitativ auch grössere Gefahren.

Der Schutz der Umweltobjekte ist aber nicht bloss Selbstzweck, ihre Behütung dient schließlich den Interessen der Menschen und dadurch denen der ganzen Gesellschaft. Näher betrachtet handelt es sich um die Bewahrung des Menschenlebens, um die der menschlichen Gesundheit, um die der materiellen und geistigen Güter der Menschheit vor den sich immer vermehrenden Umweltschäden. Die Schädigungen und Beschmutzungen der menschlichen Umgebung und sonstige Schäden sind ja schließlich für den Menschen gefährlich und so bedeutet der Umweltschutz mittelbar immer den Schutz der gesellschaftlichen Interessen.

Umweltschutzregeln begegnen wir auf dem Gebiet fast aller Rechtszweige, daher gibt es Versuche, welche die Beschädigung der Umwelt und den Schutz dagegen als selbständiges gesellschaftliches Verhältnis auffassend, das sich darauf beziehende Rechtsmaterial als einen neuen, selbständigen Rechtsweig ansehen. Um dies zu unterstützen, pflegt man sich besonders auf das einheitliche Schema des Sanktionssystems zu berufen.

Wenn auch manche der Meinung sind, dass der Umweltschutz *sui generis* gesellschaftliches Verhältnis begründet, und so die Umweltschutzregeln den Kern eines neuen Rechtzweiges entfalten, möchten wir uns darauf beziehen, daß der Umweltschutz, oder der Schutz der Umweltobjekte aus dem Grundverhältnis, aus dem auf komplexe Weise regelnden Rechtsverhältnis nicht hervorgehoben werden kann. Im übrigen ist nicht die Sanktion die Bedingung der Entstehung eines selbständigen Rechtzweiges, da dies immer nur eine Konsequenz ist, welche die Regelung des gegebenen gesellschaftlichen Verhältnisses ergänzt, dessen Geltendmachung sie sichert.¹

¹ Eine abwechslungsreiche Skala bezüglich des Umweltschutzrechts in Zusammenhang mit dessen Rechtzweigartigkeit weist G. Kisényi in seinem Buch: A környezetvédelmi jog elméleti alapjai. (Theoretische Grundlagen des Umweltschutz-

Für das Bestehen eines selbständigen Rechtszweiges bezüglich des Umweltschutzes gibt also keine Kritären. Es ist immerhin zweifellos, daß der Umweltschutz eine komplexe Institution ist, deren unterschiedliche Elemente im Rahmen verschiedener Rechtszweige geregelt werden. Das bedeutet aber keineswegs, daß der Umweltschutz keinem einzigen Rechtszweig angehört. Der Umweltschutz ist integranter Teil aller jener Rechtszweige, welche die Gestaltung der gesunden menschlichen Umwelt mit ihren eigenartigen Mitteln und Methoden fördern.² Damit nehmen wir auch in der Hinsicht Stellung ein, daß der Umweltschutz ausschliesslich keinem Rechtszweig angehört.

Zugleich muß aber festgestellt werden, daß das im Interesse des Umweltschutzes immer weiterverzweigte Rechtsmaterial innerlich komplex ist, d.h. die Entwicklung führte zur Entstehung eines komplexen Rechtsgebietes, dessen wissenschaftliche Forschung, Systematisierung und Weiterentwicklung im Rahmen einer selbständigen Disziplin vor sich geht.³

Das Rechtsregelmateriel bezüglich des Umweltschutzes besitzt weiterhin die Eigentümlichkeit, daß es einen bestimmten gesellschaftlichen Anspruch und eine naturwissenschaftliche Erkenntnis in seiner inneren Wertordnung vereinigt und dessen Platz den politischen Voraussetzungen, der wirtschaftlichen Tragfähigkeit der Gesellschaft entsprechend gestaltet.⁴ Diesem gesellschaftlichen Anspruch muß sich das Recht je mehr anpassen und dies bezieht sich besonders auf die Rechtsetzung für den Umweltschutz. Übrigens wird die Spannkraft der Gesellschaft immer mächtiger, zerstört die Rechtsgrenzen und der Umweltschutz versucht mit Mitteln jenseits des Rechts seine Wege zu bahnen.⁵

Rechts) auf. Herausgegeben Budapest, 1979. Institut für Staats- und Rechtswissenschaft der Ungarischen Akademie der Wissenschaften 109 und die n.S. Von der neueren sowjetischen Literatur kann die Stellungnahme von V. V. Petrov von Interesse sein, dessen Meinung nach die Selbständigkeit des Umweltrechts durch dessen Gegenstand, durch seinen Prinzipien, durch die Quellen der Rechtsregelung, durch das politische Interesse für eine gesonderte Regelung der zum gegebenen Bereich gehörenden Gesellschaftsverhältnissen begründet ist. Siehe: Pravovaja ohrana prirodi (Der Rechtsschutz der Natur), Moskau, 1980. Izd. Moskovskogo Univerziteta S. 27. Állam- és Jogtudomány (Staats- und Rechtswissenschaft) 1982. No. 2. S. 316.

² Beiträge zu den rechtlichen Fragen des Umweltschutzes. Herausgegeben von Prof. J. Farkas, Pécs, 1979. S. 116.

³ A környezetvédelem jogi kézikönyve. (Handbuch des Umweltschutzrechts) A. Tamás Budapest, 1981. Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó S. 92. Der komplexe Charakter des Umweltschutzes stellt gegen die örtlichen Organe der Staatsgewalt und der Staatsverwaltung spezielle Anforderungen, eben im Interesse der Bevölkerung. Siehe über dessen organisatorische Lösungen: O. Vidláková, — Zářecký: Zajišťování komplexní péče o životní prostředí národními výbory. (Komplexe Sicherung der Umwelt von Seiten der nationalen Kommissionen.) Právní Obzor, 1982. No. 4. S. 353-362.

⁴ A. Tamás: Jog- és környezetvédelem. (Recht- und Umweltschutz) Gazdaság és jogtudomány (Ökonomie und Rechtswissenschaft) 1978. S. 180.

⁵ Die Spannkraft der Gesellschaft machte sich bemerkbar in jener Unternehmung, als 600 Umweltschutzleute in einem Walde bei Utrecht in Holland auf die Bäume kletterten um das Fällen der Bäume zu verhindern, was wegen der Anlage einer Autobahn nötig geworden wäre. (Magyar Szó. 1982. No. 288) Allgemein bekannt ist weiterhin der Widerstand der Bevölkerung gegen die Erweiterung des Frankfurter Flughafens, sich in erster Reihe auf Umweltschutz-Gesichtspunkte berufend, da doch der Lärm des Flughafens ohnehin bis Giessen hörbar ist. Mitteilung von Z. Madar.

Das Recht muß also im Vorgang der Umweltschutztätigkeit zwischen dem gesellschaftlichen Anspruch und der technischen Entwicklung elastisch vermitteln, sonst dürfte seine Rolle auf dem Gebiet des Umweltschutzes illusorisch werden.

2. Die Rechtsnormen und technischen Normen

Die Fragen des Umweltschutzes beanspruchen oft in erster Reihe nicht juristische, sondern technische Lösungen. Diese Tatsache wirft notgedrungen die Frage des Zusammenhanges von Recht und Technologie auf.

Wenn wir nach dem Zusammenhang von Recht und Technologie fragen, pflegt man gewöhnlich auf die Statik des Rechts und auf die Dynamik der Technik, bzw. Technologie hinzuweisen. Eine solche Gegenüberstellung ist aber unrichtig. Eher muß über die Wechselwirkung von Recht und Technik gesprochen werden.

Das Recht bestimmt nämlich, daß gewisse Technik oder Technologie den damit verbundenen Risiken nutzbar gemacht werden kann. Eine solche Situation ergibt sich z.B. bei der Förderung der Atomenergie-Benutzung für friedliche Zwecke. Es ist nämlich sicher, daß die Entwicklung der Technik ohne gewisse Risiken unvorstellbar ist. Zu gleicher Zeit ist aber das Ziel des Rechts der Schutz der Werktätigen und dritter Personen gegen Gefahren. Dieses Schutzziel verwirklicht sich heute grösstenteils durch wissenschaftliche und technische Standards. Auf diese Weise legt die Rechtsordnung bezüglich der erlaubten oder vorgeschriebenen Verhaltensweise ausserrechtliche Ordnungsgefüge zum rechtlichen Masstab für das Erlaubte und Gebotene und steuert damit die zur Erreichung der vorgegebenen Schutzziele notwendigen Sicherheitsmassnahmen. Andererseits, auch die wissenschaftlich-technische Entwicklung beeinflusst damit die den technischen Systemen gegenüber gestellten rechtlichen Anforderungen. Im allgemeinen ist soviel festzustellen, daß das technische System in rechtlichem Sinne dann sicher ist, wenn durch Schadenabwehrmassnahmen das Risiko bis zur Grenze des „erlaubten Risikos“, d.h. bis zur Grenze der „gesellschaftlichen Gleichwertigkeit“ („Sozialadäquanz“) der Technik minimiert ist.

Damit stellt sich die im Verhältnis zwischen Technologie und Recht die zentrale Frage, aufgrund welcher Kriterien die massgebende Risiko-Grenze festzulegen ist. Dieses Problem ist von zentraler Bedeutung für die Zulassung und Genehmigung technischer Systeme, sowie für die an überwachungsbedürftige Anlagen zu stellenden Voraussetzungen.

Darüber hinaus ist die Bestimmung des Sicherheitsniveaus relevant für Fragen der strafrechtlichen Verantwortlichkeit und für die zivilrechtliche Haftung, sei es aus Vertrag oder aus Delikt.⁶

In diesem Sinne ist das erlaubte Risiko auch als „sozialadäquates, technisch-zivilisatorisches Risiko“ zu bezeichnen. Es ist nämlich im Rahmen einer Risikoermittlung immer zu erforschen, was für Schäden sich überhaupt aus dem Schadenpotenzial der in Frage stehenden Anlage ergeben können. Auf dieser Tatsachenebene ist weiterhin festzustellen, ob es möglich ist und mit welcher Massnahmen die Eintrittswahrscheinlichkeit gewisser Schaden-

⁶ F. Niklisch: Wechselwirkung zwischen Technologie und Recht. Neue Juristische Wochenschrift, 1982. S. 2633-2635).

ereignisse zu minimieren, weiterhin mit welchen Mitteln und mit welchem Effekt gegenfalls das Schadenausmass sich begrenzen lässt. Auch das ist zu entscheiden, was für Sicherheitsniveau zu erreichen ist, d.h. in wiefern die Risiken bei der Schadenvorsorge in Betracht gezogen werden müssen und welche Risiken eventuell als vernachlässigbar dem Bereich des sog. Restrisikos zugeordnet werden dürfen.⁷

Zur Festsetzung des gesellschaftlich adäquaten Risikos sind auf dem Gebiet des Umweltschutzes quantitative Parameter angewandt. Derer Darlegung und Ausarbeitung ist in erster Reihe eine naturwissenschaftliche, technisch-wissenschaftliche und medizinische Aufgabe. Doch haben sie auch vom Gesichtspunkt der rechtlichen Regelung aus Bedeutung. Die die Stufen der gesellschaftlichen Gefahr ausweisenden Indexe, Grenzwerte sind besonders von dem Standpunkt aus bedeutend, dass die rechtliche Regelung diese berücksichtigend das erlaubte Mass der Umweltverunreinigung festlegt. Dadurch erweitert sich das Recht mit neuartigem Inhalt von technischem Charakter, zugleich wird der Inhalt der Norm exakter.⁸

Das Wesentliche ist, dass solche Parameter, Normen, Toleranzgrenzen herausgebildet werden sollen, die sowohl vom Gesichtspunkt der Gesellschaft, als auch von dem des Individuums aus zur Aufrechterhaltung des Iststandes der Umwelt und wenn möglich, zu dessen Verbesserung, bzw. zur Schaffung der Lebensbedingungen von Gesellschaft und Individuum entsprechende Garantie reichen. Ohne die wissenschaftlich begründete, genaue Festsetzung dieser Parameter, Toleranzgrenzen, usw. wäre die rechtliche Regelung und Entscheidung auf unsicherer Basis, demzufolge wäre sie auch nicht genügend wirksam.⁹

Als Zusammenfassung dieses Kapitels möchten wir bloss nur feststellen, dass infolge der wissenschaftlich-technischen Entwicklung danach gestrebt werden müsse, dass die Wechselwirkung von Recht und Technik, sowie von der rechtlichen Regelung und den technischen Normen — die einander bedingen — immer mehr zur Geltung komme, daß die technischen Vorschriften, die Verbote und Verpflichtungen, Verfahrensregeln und Rechtssanktionen allgemeinen Charakters ein einziges, harmonisches System bilden.¹⁰ Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung ist die Zusammenarbeit von Wissenschaft und Praxis auf dem Gebiet des Umweltschutzes besonders unerlässlich.

Es muss auch darauf hingewiesen werden, daß es noch heute nicht ausgeschlossen ist unzeitgemässe Technologien anzuwenden, was unermessliche Umweltschäden verursacht.¹¹ Übrigens steht es um den Umweltschutz in der Industrieentwicklung, miteinbegriffen die der Verbesserung der Arbeitsumgebung dienenden Massnahmen, von denen im unterstehenden noch Rede sein wird, in zahlreichen Ländern noch sehr schwach. Im Interesse der Beseitigung

⁷ W. Baumann: Der Grundrechtsvorbehalt der „sozialadäquaten technisch-zivilisatorischen Risiken“ und der exekutive Gestaltungsspielraum im Atomrecht. (Juristenzeitung, 1982. No. 21. S. 749 und die n.S.)

⁸ A. Környezetvédelem jogi kézikönyve. (Handbuch des Umweltschutzrechts) S. 44 und n.S.

⁹ A. Sajó: A környezetvédelem jogi szabályozásának lehetőségei jogelméleti nézőpontból. (Die Möglichkeiten der juristischen Regelung des Umweltschutzes vom Standpunkt der Rechtstheorie) Környezetvédelem és jog (Umweltschutz und Recht) Red. L. Trócsányi. Budapest 1981. Akadémiai Kiadó S. 68.

¹⁰ A. Balogh: A tudományos műszaki forradalom és a jog. (Die wissenschaftlich-technische Revolution und das Recht.) Kolozsvár-Napoca, 1978. Verlag Dacia, S. 69.

dieser Erscheinungen muß das Recht alles Mögliche tun und darf vor den strengsten Mitteln nicht zurückschrecken. Die Gesundheit und Unversehrtheit des Menschen kommt jedem Gesichtspunkt zuvor, mit besonderer Beachtung der Tatsache, daß in gewissen Staaten das Recht zur gesunden Umwelt zum staatsbürgerlichen Grundrecht vorangetreten ist.

3. Das Arbeitsrecht und der Umweltschutz

Verschiedene Rechtzweige spielen in der Regelung des Umweltschutzes verschiedene Rolle — wie schon darüber früher Rede gewesen war. Hier möchten wir auf den Gegenstand kommen, ob das Arbeitsrecht auf diesem Gebiet Rolle habe: zu dieser Fragestellung bewegt mich auch der Umstand, daß ich mit dem Jubilanten zusammen mehrere Jahrzehnte hindurch auf dem Felde des Arbeitsrechts tätig war, und so taucht notgedrungen in mir das Problem der Anknüpfung des Arbeitsrechts an die Frage des Umweltschutzes auf.

Die Stellung dieser Frage ist umso mehr begründet, da unser Gesetz vom Jahre 1976 über den Schutz der menschlichen Umwelt sich auf die Umgebung innerhalb des Arbeitsplatzes nicht bezieht, daraus hervorgehend, daß der Schutz des Arbeitsplatzes speziellen Regelungen aufrechterhalten ist und in erster Reihe Aufgabe der Arbeitsschutzbestimmungen sei um den gesunden Arbeitsplatz zu sorgen.

Es kann jedoch kaum geleugnet werden, daß der Arbeitsplatz integranter Teil der Umwelt ist, vielleicht ist er sogar die am meisten typische menschliche „Umwelt“, wo die Menschen den Grossteil ihres Alltags verbringen.¹² Eben deshalb gehört es auch zur Ausgestaltung der gesunden Lebensbedingungen, dass die Arbeitsumgebung und die Arbeit selbst auf die Gesundheit der Werktätigen günstigen Einfluss ausübe. So muss die Fürsorge um den Arbeitsplatz als bedeutender Teil der rechtlichen Fürsorge für die Umwelt als Ganzes angesehen werden.¹³

Diesbezüglich möchten wir in erster Reihe darauf hinweisen, daß enger Zusammenhang zwischen den Umweltschutzregeln und Arbeitsschutzregeln besteht oder bestehen sollte — die Arbeitshygienische-Regelung inbegriffen. Die sich auf den Schutz des Arbeitsplatzes beziehenden Anordnungen schützen teilweise die äussere Umwelt auch, wenn z.B. angeordnet wird, daß durch den Auslaß von Gas und Dampf die äussere Luft nicht verschmutzt werden darf, weiterhin finden wir Anordnungen — wenn vorläufig auch nur vereinzelt — daß äussere Umweltschäden auf den Arbeitsplatz nicht eindringen dürfen.

¹¹ In der neueren rechtlichen Literatur sind darauf auch Hinweisungen zu finden. So A. E. Lunyev, Priroda, pravo, upravleniye. (Natur, Recht, Verwaltung.) Moskau 1981. Nauka, S. 7-8.

¹² Š. Luby: Probleme der rechtlichen Regelung des Umweltschutzes und dessen Gestaltung und ihre Aufgaben in den sozialistischen Ländern. Právo a životne prostredie v socialistickej spoločnosti. (Recht und Umwelt in der sozialistischen Gesellschaft.) Bratislava, 1977 Obzor. S. 43.

¹³ Z. Madar: Hauptgesichtspunkte der rechtlichen Regelung der Umweltfürsorge in der Tschechoslowakischen Sozialistischen Republik. Unter 12.) erwähnter Studienband. S. 100. Aus der neuesten Literatur S. Alexandre-Charles Kiss: „On peut estimer en effet que l'environnement ne peut pas être coupé en deux: environnement industriel d'un côté, le reste de l'autre". Revue Juridique de l'Environnement, 1982. No. 1. S. 80.

Die Tendenz der Entwicklung ist aber eindeutig: die dem Schutz des Arbeitsplatzes dienenden Bestimmungen enthalten immer mehr solche Verfügungen, die die äussere Umgebung hüten, also kann die arbeitsrechtliche Regelung der Umweltschädenverhütung ihren Möglichkeiten gemäss nicht mehr ausweichen. Unter den Umständen unseres jetzigen Kodifikations-Systems fällt dies jetzt in erster Reihe den Staatlichen Standards und anderen technischen Normen zu, perspektivisch aber muß danach gestrebt werden, daß diese Tendenz auch in der höheren Rechtsetzung zum Ausdruck komme.

Dasselbe bezieht sich auf die Regeln, welche die äussere Umwelt schützen. Unrichtig wäre eine solche Regelung, welche nicht in Betracht zieht, daß z.B. auch der vom Arbeitsplatz verursachte Lärm Teil des Umweltlärms ist, da es doch allgemein bekannt ist, daß ein beträchtlicher Teil der Industriearbeit übermässig laut vor sich geht.

In den Dienst des Umweltschutzes können auch die sich auf die materielle und disziplinarische Verantwortlichkeit beziehenden Arbeitsrechtsregeln gestellt werden. Bedeutend und auch ziemlich häufig sind nämlich jene Schäden, die dadurch erfolgen, daß — infolge der unrichtigen Verfügungen und Versäumnisse der Werk tätigen — die Arbeitgeber für dritte Personen Geldleistungen zu zahlen gezwungen sind (namentlich Geldbusse, Schadenersatz). Dies kann dadurch erfolgen, daß der Werk tätige im Laufe seiner Arbeit die äussere Umgebung in bedeutendem Masse beschmutzt, z.B. von dem Fabrikgelände beschmutzte Flüssigkeit hinausrinnen lässt, demzufolge der Fischbestand des benachbarten Teiches zugrunde geht, oder durch fahrlässige Ausladung von Kohle die Luft beschmutzt wird, wodurch die näheliegende Blumengärtnerei bedeutenden Schaden erleidet. In beiden Fällen trifft den Arbeitgeber Zahlungsverpflichtung für dritte Personen, so darf er aufgrund der Arbeitsrechtsregeln die materielle Verantwortlichkeit gegen seinen Werk tätigen geltend machen, auch dann, wenn derselbe den Schaden durch Fahrlässigkeit, oder unvorsichtiges Verhalten verursacht hatte.

Allerdings kann auch die disziplinarische Verantwortlichkeit des Werk tätigen durch die aus Verletzung der aus seinem Arbeitsverhältnis hervorgehenden Pflicht bestehen. Da die Entstehung der disziplinarischen Verantwortlichkeit nicht vom materiellen Schaden bedingt ist, kann der Wert tätige disziplinarisch zur Verantwortung gezogen werden, wenn z.B. die Ruhe der Umgebung von Lärm schuldhaft gestört wird, oder wenn der Kraftfahrer des Unternehmens das Altöl ganz einfach auf die Erde schüttet, was einerseits deshalb schädlich ist, weil das gebrauchte Öl noch verwertet werden kann, andererseits weil der vom Öl beschmutzte Boden unfruchtbar wird.

Regelwidrig verfährt der Werk tätige, wenn er den Fabrik-Abfall nicht auf dem dafür bezeichneten Ort absetzt, daher kann er auch in diesem Fall disziplinarisch zur Verantwortung gezogen werden.

Es muss aber festgestellt werden, daß diese arbeitsrechtlichen Mittel heute noch nicht genug ausgenützt sind, obwohl sie im gegebenen Fall im Interesse des Umweltschutzes erfolgreichen Dienst leisten könnten. Der Grund dafür ist, dass die Arbeitgeber sich über ihre eigenen Interessen hinaus meist keine Gedanken machen, sie sind der universalen Interessen des Umweltschutzes nicht bewusst. Wenn jedoch eine Sanktionierung dem Werk tätigen gegenüber doch unvermeidlich scheint, sorgen sie gewöhnlich dafür, daß die vom Werk tätigen zu zahlende Summe in anderer Form (z.B. als Prämie)

vergütet werde. Diese Situation kann sich nur durch eine radikale Aenderung der Anschauung überholt werden. Solange dies nicht erfolgt, bleibt die Rolle des Arbeitsrechts im Dienste des Umweltschutzes gering.¹⁴

4. Das völkerrechtliche Horizont der rechtlichen Regelung des Umweltschutzes

Gy. Teghze, damaliger Professor des Völkerrechts an der Universität zu Debrecen schrieb in seinem Lehrbuch: „... im neuen Zeitalter greift die Überzeugung immer mehr um sich, daß das Zusammensein von Völkern und Staaten nicht nur zum Zusammenstoß, sondern zu ihrem günstigeren Fortkommen Gelegenheit bietet, zumal dieses Zusammensein auch Voraussetzung von Fortschritt und Entwicklung der Staaten ist. Auf diese Weise, nebst der Lehre von der Selbständigkeit der Staaten, tritt die Idee der *Interessengemeinschaft* der Staaten schon in Vordergrund, ja sogar stärkt sich stets dieser Gedanke und bereitet eine intensivere *internationale Gemeinschaft* und so die *Gestaltung und Verwirklichung eines mehr entwickelten Völkerrechts* vor.“¹⁵

Dieser Gedanke, womit wir noch in den Bänken der Universität zu Debrecen bekannt geworden waren, kommt heute im Grundprinzip der Kooperations-Verpflichtung der Staaten zum Ausdruck. Demnach darf sich das Völkerrecht damit nicht abfinden, daß seine Grundprinzipien bloss die Beseitigung der Zusammenstöße und das Aufrechterhalten des Friedens zu sichern bemüht sind, sondern: weiterschreitend sind die Staaten dazu verpflichtet, die Kooperation vielseitig zu entwickeln und zu steigern.¹⁶

Das gilt für den Umweltschutz, sowie für die Massenkommunikation, ganz besonders. Die ökologischen Systeme fallen mit den politischen Grenzen nicht unbedingt zusammen, so kann die Versäuerung der Umweltschutzmassnahmen in einem Land die Umwelt eines anderen Landes beeinflussen.¹⁷ Die Notwendigkeit der Kooperation ist also selbstverständlich. Gleichzeitig wird die Kooperation im Umweltschutz durch das Prinzip erschwert, daß die Kooperation im Umweltschutz nur unversehrt der Grundlagen des bestehenden gesellschaftlich-ökonomischen Systems der einzelnen Ländern geregelt werden darf, mit anderen Worten handelt es sich hier um das Souveränitätsprinzip. Das

¹⁴ Siehe über die arbeitsrechtliche und genossenschaftsrechtliche disziplinarische und materielle Verantwortlichkeit bezüglich der die Umwelt beschädigenden Handlungen: Gy. Bándi: Környezetvédelmi jog, (Umweltschutzrecht) Szeged, 1982. Universitäts-Skripten S. 38. Da wird darauf hingewiesen, daß die materielle und disziplinarische Verantwortlichkeit nebst anderen Sanktions-Verhängungen auch geltend gemacht werden kann.

¹⁵ Gy. Teghze: Nemzetközi jog. (Völkerrecht) Debrecen 1930. S. 6.

¹⁶ Gy. Haraszti: — G. Herczegh: — K. Nagy: Nemzetközi jog. (Völkerrecht) Budapest, 1976. Tankönyvkiadó S. 93.

¹⁷ Ich war Zeuge dessen, wie in den fünfziger Jahren das Wasser der Bodrog zwei-dreiwöchentlich von der Richtung des Grenzgebietes derart verschmutzt worden war, daß es zu einer gelblichen, stinkenden Flüssigkeit wurde und die Fische massenweise ausstarben. Die Sommerfrischler vermieden sogar die Umgebung, solange der Fluss „Gerbsäure“ enthielt, wie dies die Bevölkerung in der Gegend bezeichnete. Die Schwefeldioxid enthaltenden Regengüsse — worüber wir in dem UNEP-Dokument (Anmerkung 19.) auch lesen können — ist nur zur Hälfte „eigene Produktion“ in der BRD, alles übrige wird vom Winde von den nachbarlichen Ländern hergeweht. Környezeti katasztrófa: a savanyú halál. (Umwelt-Katastrophe: der saure Tod.) Magyarországon, 1983. No. 1.

führt dann dazu, daß der Schwerpunkt der Kooperation in Hinsicht des Umweltschutzes eine Kooperation technischen Charakters wird und keineswegs die Verwirklichung eines allumfassenden oder wenigstens Regionalpläne umfassenden weltweiten Umweltschutz-Programms bedeuten kann. Das Umweltschutz-Programm der UNO (UNEP) ist bloss dazu berufen, die Kooperation der mit dem Umweltschutz befugten Organe der UNO zu regeln und ist also bloss innerhalb der UNO zu einer harmonischen Kooperation fähig. Seine Leistung kann sich also unter allen Umständen nur den objektiven Gegebenheiten der Weltorganisation richten,¹⁸ trotzdem hat es schon bisher nützliche Arbeit geleistet, wenn auch auf einigen Gebieten die Ergebnisse nicht als zufriedenstellend betrachtet werden können, wofür die im Mai 1982 in Nairobi abgehaltene Jubiläums-Sitzung zeugt.¹⁹

Die UNEP-Arbeiten haben auch rechtliche Beziehungen. Die grundlegende Orientation in den Jahren 1982-92 auf dem Gebiet der Umwelt-Verwaltung enthält die Weiterentwicklung der Anleitungen und der Methodik des Umweltrechts und der Umweltwirtschaftung und fördert in diesem Rahmen die Erleichterung der Annahme und der Durchführung von rechtlichen und anderen geeigneten Mechanismen von Seiten der Staaten. Sie hält für ihre Aufgabe: Erleichterung und Förderung der Ausarbeitung der nationalen und internationalen juristischen Instrumenten — und die Kontrolle von deren Durchführung — auf dem Gebiet des Umweltschutzes. Gemäss der Deklaration von Nairobi haben die Staaten die stufenweise Entwicklung des Umweltrechts, inbegriffen die internationalen Verträge und Vereinbarungen, sowie die Erweiterung der Kooperation der wissenschaftlichen Forschung und der Umweltwirtschaftung zu unterstützen.

Noch grösserer Bedeutung ist aber jenes universale Postulat der Deklaration von Nairobi, wonach die Atmosphäre des internationalen Friedens und die der Sicherheit, die von allen Kriegsdrohungen, besonders von nuklearen Drohungen frei ist und die Geistestätigkeit und Naturkräfte nicht auf Rüstung verschwendet — der menschlichen Umwelt grösstenteils zum Heil dienen würde. Die Herstellung von Kriegsmitteln in grossen Mengen, ihr Betrieb ist schon an und für sich mit unermesslichen Umweltgefahren verbunden. Die Völker wollen friedlich nebeneinander leben. „Gehässigkeit gegeneinander verbreiten nur die höheren Schichten.“ — schreibt Béla Bartók auf die Gesinnung der Bauernmengen hinweisend.²⁰ Die Menschheit sollte den Weg zum Baum und Wasser des Lebens wiederfinden, damit sie den Sinn des Daseins, den Schlüssel des Todes und den Inhalt des Lebens in der Hand halte... Die UNO möge dazu alle verfügbare Mittel²¹ anwenden — miteinbegriffen die

¹⁸ A. Bragyova: A környezetvédelem nemzetközi jogi kérdései különös tekintettel az ENSZ és intézményei tevékenységére. (Völkerrechtliche Fragen des Umweltschutzes mit besonderer Hinsicht auf die Tätigkeit der Organisation der Vereinten Nationen und ihrer Institutionen. S. unter 9) erwähntes Werk S. 81.

¹⁹ Stellungnahme der Jubiläumssitzung des UNO Umweltprogramms (UNEP) Mai 1982. Nairobi. Zusammengestellt vom Landesumweltschutz- und Naturschutzamtes. Selbständige Abteilung der Internationalen Beziehungen, 1982.

²⁰ B. Bartók: A népzeneről. (Über die Volksmusik) Budapest, 1981. Magvető S. 93.

²¹ „Unsere Welt steht an der Schwelle des Selbstmords.“ Gespräch mit einem amerikanischen Professor. („Világunk az öngyilkosság küszöbén áll.”) Beszélgetés egy amerikai professzorral. Magyar Szó., 1982. No. 344. M. Hatfield ist der Meinung, dass in den Konfliktsituationen die militärische Organisation der UNO eingreifen sollte, was eine viel bessere Lösung wäre, als daß nur die eine oder andere Supermacht eingreift.

bescheiden erscheinenden, doch in der Wirklichkeit sich auf alle Gebiete des Seins erstreckenden Möglichkeiten des Umweltschutzes.

Die internationalen Untersuchungen der letzten Jahren haben gezeigt — lesen wir vor kurzem in einem jüngst erschienenen Buch²² — dass wir, was die Zukunft anbelangt, klare Alternative haben: wir verschmutzen uns katastrophal und verzehren zugleich infolge der übermässigen Zunahme der Bevölkerung unsere erdgegebenen Möglichkeiten, oder schalten wir in globalem Masse und plötzlich in die „Brüderschaft“-Kategorie von der „Feindschaft“-Kategorie um... Meiner Meinung nach könnte gerade das dem Lauf der Dinge eine neue Wendung geben.

²² P. Vasadi: Az ember reménye. (Die Hoffnung des Menschen.) Budapest, 1982. Ecclesia, S. 95.

Legal Regulation of the Connection of the co-operative with its Members

In Hungary, public opinion is today keenly interested in the formation of the external and internal interest relations of co-operatives. Within this theme, of wide-ranging and complex character, I want to deal with the internal side of the legal projection of the co-operative interest relations, i.e. with the problems of the connection system between the co-operative and its members, relevant to legal relations. So much the more, because as far as the interest relations of the co-operative interest structure became more complicated and differentiated, the internal connection system has got at least so much coloured and articulated, too. And even, I venture to mention in advance a thesis to be verified later, namely that the connection system between the co-operative and its members can only be taken out from the scope of the co-operative interest relations and from the interconnected outer interest junctions, in order to investigate into them.

Economics considers the interest as such a relation between man and his environment, the aim of which is: to fill the current needs and which connects the individual by this to society (Kálmán Szabó). The question is, to what extent the law can regulate the given interest relation. In order to emphasize the complexity of the problem — apart from the details — let me allow to refer to Imre Szabó and Gyula Eörsi. Szabó writes: "The interest itself, taken alone and for the law, as well, is a too general and too abstract concept to that its social content could be immediately evident. Its appearance, practical manifestation take place in the shape of pairs of antinomies; opposite to the private interest is the public interest, to the individual interest the social interest..." etc.¹ In Eörsi's formulation: "... there are, at first, the economic relations, from this outgrow the political targets, and the law is only achieved when, transcribing the political aims into the law, they formulate the legal targets, creating the legal norm which in the social-economic relations induces the homogenized, impoverished legal relations, reflecting the reality in a distorted way."²

Eörsi finally solves the antinomy, saying: "The transcription into the law transplants the inactment of the target by the State into the legal system, in order that the law can become an implement to realize the target."³

¹ Szabó, Imre: A jogelmélet alapjai (Bases of the legal theory). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1971, p. 75.

² Eörsi, Gyula: Jogelméleti torzó (A torso in the legal theory). Állam- és Jogtudomány, 1980, vol. XXIII. — p. 333.

³ Eörsi, Gyula: Op. cit., p. 372.

Nevertheless, I should say that starting at the line of economy-interest-ideology, and of the political sphere, the "transcription into the law" is not always perfect. More exactly, the law does not always register satisfactorily the emerging tendencies in the optimum moment of recognizing them.

Fixing the fact, formulated in this way, I should like to come to investigating in greater detail the system of connection between the co-operative and its members. I myself, as well, support the standpoint, according to which in addition to the independent and separated co-operative interest, there is the individual interest of the member of co-operative. And even, recently, the interest of small-groups within the co-operative also demands a legal regulation corresponding to them. And these pairs of interests mean the basis of an internal system of connections.⁴

It follows, however, from the concept of the structure of interest, as well, that the groups of relations, appearing in the structure of interests — independently of whether they are external or internal, as compared to the co-operative — determine also the system of connection between the co-operative and its members. Let us think of the changes in the content of membership relations, and not ultimately of the effects connected with accepting the small groups, appearing actually within the group (co-operative) interest as independent points of junction, colouring the content of the co-operative membership.

It is today already a widely accepted opinion that the division, connected with the double position of the co-operative member (as an employee resp. owner) — corresponding to the objective circumstances — should be amplified and, according to this, the interestedness of the co-operative member is already determined by three components, namely: the undertaking of work (co-operation in another co-operative in some activities), small-enterprise (including household, farming, too); and financial co-operation. The system of connections, between co-operative and its members adjusts, therefore, itself to the changes in the structure of interests, the determinant of which is, on the other hand, the formation of social-economic relations. Just therefore the statement, according to which the system of connection between the co-operative and its members has — in addition to its inner side — an outer side, as well: does not lose touch with reality.

The member of a co-operative, as a national, may belong to more than one system of connections. As the co-operative, as well, accomplishes its tasks not only concentrated to its members, the form of the social-economic existence of the members of the co-operative is not exclusively the co-operative, either. The scope of the social-economic duties of the co-operative — as mentioned in the special literature, as well — is inside and outside the co-operative, because, with its means and possibilities, it may serve as a higher basis for other small-holder units, too, without being to the detriment of the common activity.⁵ On the other hand, the productive, servicing activities of the member of the co-operative does not remain always in the framework of the co-operative, either. Therefore, the points of junction of the structure of interests, their structural and functional changes have — even if indirectly — an effect on the role and situation of members in the systems of connection inside and outside the co-operative. Formulating more simply, there appear

⁴ Nagy, László: A szövetkezeti jog alapkérdései (Fundamental questions of the co-operative law). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1977.

already today, in addition to the inter-co-operative system of connections, the outer systems of connections, as well, supposing at any rate the former one, too (e.g. the activity in other co-operatives, the secondary husbanding, the economic working party etc.), in which the members appear as subjects of a legal relation, as regulated by the law.

The inner side of the system of connection between the co-operation and its members is, therefore, the content of the membership relation: its outer side, on the other hand, is the system of conditions which provides an opportunity for the co-operative member to establish a legal relation expressing a system of non-co-operative connections, and the activity within the framework of it.

After these, I should really like to some legal questions of the system of connection between the co-operative and its members. Before doing this, however, I should like to remark that alluring as may be to approach the given theme from economic, sociological aspects and from that of the theory of organizing, yet, I consider it as right to remain at investigating into the method — at any rate neglected of late — given by the legal regulation, so much the more, as it is an experimental fact that the theoretical conceptions and legal solutions not only that not always converge but there are, as well, essential contradictions to be found between them.

The first question can only be — in my opinion — how the law is able to express and regulate the system of connections between the co-operative and its members.

The interests of co-operatives — first of all of those of producing type — are indicated by their aims and by the scope of their tasks, realizing these. The interests of the members of co-operatives are ensured by their positions in the co-operative. The division, indicated in the double position should also be amplified. Thus, the position of the owner, which was earlier overshadowed, has today two well-sensible domains of appreciation: the household farming, forming an organic unit with farming on a large scale, the pecuniary co-operation, supposing the financial interest of the owner. I think, at any rate, that the widening of interested fields, the possibility of a new division, were made possible by the position of owner.

As to how many hindering factors impeded, and are impeding even today, clear-sightedness in this field, I should like to refer to an economist who explains in connection with the structural situation of agricultural co-operatives: "Those dealing with the development of social structure in a village are for years not unified in deciding whether the membership relation of co-operatives, i.e. the micro-structure, based on the co-operative ownership, contains any peculiarity in the agricultural structure, by which it may be distinguished from that of state farms. Both the positive and the negative standpoints are only based on a supposition."⁵ He regrets to establish that in Hungary there is going on no research work which would take into consideration, at the principles of group formation, the ownership relations, too, to be found within agriculture. At the same time, it is a fact that the

⁵ Seres, Imre: A termelőszövetkezeten belüli viszonyok főbb jogi kérdései (Major legal questions of the relations within productive co-operatives). A JATE Állam- és Jogtudományi Kar Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszékének Kiadványai 4. Szeged, 1979.

structural relations of the workers of agricultural co-operatives are influenced by the relation of members or employees, as well.

At regulating the law of co-operatives, therefore, we should take for our basis the connection of interests within the co-operatives, supposing one another and built on one another and the objective claims of interest-structures, reflecting the socio-economic reality, should not be put into shade. I have not the slightest intention, to deal unceasingly under the key-words "the system of connection between the co-operative and its members" with the problems of the membership relation, repeated over and over again. But — I think — the interested experts look time after time for an answer to the question, how the system of multipolar connections can be comprehended and regulated by the law. There are, namely, generally known the opinions, held to be extreme, which either narrow down resp. transform into labour relation the institution of membership relations or degrade it to be negligible resp. a mosaic-like legal relation.

An interesting and original theoretical conception has appeared about the institutionalization of the managing system of work organizations — which can be formed in the framework of the so-called collective laws (labour law, law of productive co-operatives) legalized, i.e. adjusted to the interest structure, recognized (appreciated) in the main lines of the collective — and of the relation between the collective and the membership as a statusrelation.⁷ Though, I have to remark that the theory of the independent legal entity of the collective was already expounded on the field of the Hungarian labour law by Andor Weltner, in his monograph, entitled "A szocialista munkajogviszony és az üzemi demokrácia" (The socialist labour-law relations and factory democracy) more than twenty years ago, saying: "if we take into consideration the field of the entire legal system, besides the man, the State, and the civil-law person, the collective, too, takes place, as a particular subject of labour law."⁸ And the idea of duplicity of the status and labour relations was raised by Ferenc Erdei in 1968, in his lecture, introducing a discussion, entitled "Theoretical questions of co-operatives", conceived as follows: "The fundamental question which should still be cleared in a long debate is, whether the membership relation itself in the productive co-operation determines the labour-relation of members in the collective work of the co-operative or the participation in the common work requires the creation of separate labour relations."⁹

The fundamental problem may only be, in my opinion, whether the legal relationship of co-operative membership may comprehend in their totality the internal, i.e. co-operative connections of the co-operative and its members, more exactly: arrange the system of co-operative connections well. It is another question, whether the organization and system of means, resp. the

⁶ Zsarnóczai, Sándor: A mezőgazdasági szövetkezetek dolgozóinak strukturális helyzetéről (On the structural situation of members and employees of agricultural co-operatives). *Közgazdasági Szemle*, 1979. No. 1, pp. 76-82.

⁷ Hegedűs, István: A kollektíva jogi felelőssége a jogágak fejlődési távlataiban (Legal liability of the collective in the developmental perspective of the branches of law). *Jogtudományi Közlöny*, 1982. No. 6, pp. 452-459.

⁸ Weltner, Andor: A szocialista munkajogviszony és az üzemi demokrácia (Socialist labour-law relations and workshop democracy). Akadémiai Kiadó, Budapest, 1962, p. 381.

⁹ Erdei, Ferenc: A szövetkezetek elméleti kérdései (Theoretical questions of co-operatives). *Társadalmi Szemle*, 1968. No. 2, p. 35.

mechanism, necessary to this, is given at present. Before giving an unambiguously affirmative answer to this, allow me to refer to an easily demonstrable process. While in labour law, as mentioned, there have been made some attempts for more than 20 years to amplify the content of labour relations, to widen the rights of the collective: in the co-operative law the claims present themselves in the elaboration of the organization of the indirect democracy (e.g. widening the scope of activities of the meeting of delegates etc.), formulating rights and duties of the managing and work-organizational units, becoming independent, in the connection of interests of the employer (owner) and employees. In the Hungarian labour law, we may, therefore, be the witnesses of a process of integration. And in the co-operative law, the claim to an internal differentiation is preceptible for the sake of guaranteeing the organizational life.

It is true that the first step towards the organization of enterprisal law was made — *volens-nolens* — by the co-operative law.¹⁰ And even, it is to be emphasized that the system of connection between the co-operative and its members was made an organic unit by the theory of co-operative law, what has had its effect on the development of labour law. The practical experts observe, however, hardly the conception of enterprisal law or co-operative law, and the least of all that of collective law in the course of making the law, to say nothing of the application of law. On the other hand, as mentioned above, the theory and law-making do not only not harmonize with each other but between the two even a certain divergence presents itself.

If we accept as a thesis the establishment, according to which system of connection between the co-operative and its members is determined by the tendencies of economic interest — economic policy, "the transcription into the law" ought to serve the mentioned tendencies — even if the means are restricted. This role of service — as I see this — cannot be observed unambiguously either in labour law or in co-operative law.

I would only mention one or two examples. One of the central fields of the system of connections is the systematic performance of a work. The co-operative member is, however, in the productive co-operative not only a workshop but he is within the co-operative management quasi an owner-entrepreneur, as well. This duplicity ought to be regulated by the law in a way that these positions create an organic unit and the possibility of the co-operative enterprise may appear as a function of performing the work in the workshop. The co-operative differs namely from the national enterprise just therein that, in case of the former, the ownership relations are more immediate and, consequently, its earning relations must also be of more immediate character.

Or let us take, e.g., the financial co-operation as another important field of the membership interestedness and, through this, that of the inner system of connections. The expression: financial contribution of the co-operative member, resp. the financial connections between co-operative and its member, do not overlap each other exactly. The latter is evidently a wider concept but the legally regulated financial connection has similarly, two basic types. One of them presents itself as the content of the cooperative membership relation.

¹⁰ Cf. in detail in: Sárközi, Tamás: A vállalati jog, mint jogágazat problémájához (To the problem of the enterprisal law, as a branch of law). *Jogtudományi Közlöny*, 1979. No. 19, pp. 795-805.

the other is independent of the membership relation — being only coloured by that, to which we shall return in short.

As to the inner financial connections, these are, unfortunately, partly not in every case functions of a systematical performance of a work, partly the legal regulation itself does not pay any major attention to the financial connections of economic and managing character between the co-operative and its members, either. If, therefore, we want to fortify the financial co-operative character of productive co-operatives (may these be industrial or agricultural) we should assert instead of the principle of coexistence that of collectivity. Our effort should be that both the co-operative and the co-operative member having a "separate property" be more interested in the economic, financial integration. It is a separate question, what new forms of co-operation can be realized.

Finishing the examples, I should also mention the existence and regulation of the "small-group" interests. We may experience that the small-group interests, growing in strength owing to the concentration of co-operatives, find the forms of asserting themselves even if these do not always correspond to the requirements of the socialist structure of interests; and the working-site collectives are not only the organizational forms of co-operative democracy but also those of the prevailing of the collective interest relations. My opinion was, earlier too, that the organizational skeleton of the large co-operatives is not hardened so much, as yet, that they could not be flexible by growing their interestedness and the assumption of risks, without vertebral fracture. On the other hand, we see that the legal regulation is satisfied with recognizing the organizational framework of the rights of status, without making any mention of their widening or of the transformation of work-organizations into economic organizations with relative independence or of the possibility of their duplicity. For instance, it does not refer to such an undertaking within the co-operative, in which the member entrepreneur makes his unit function approximately with the interestedness of the owner but it does this in an economic system which ensures that the personal profit of the entrepreneur be, at the same time, the profit of the whole collective, as well.

I have the feeling that we recently express the reality, the objective socio-economic development in a too complicate way and, when we speak of husbanding, interest, economic policy, regulation then, behind the obscure formulations, uncertainty, the lack of careful examination hide themselves. It would be good if we, first of all, exactly formulated the objective forces that unambiguously show the way to the legal regulation, as well. It would be good, not to mystify the connections between the co-operative and its members. These are, namely, seen by all clear-headed co-operative members.

The formation of socio-economic relations is reflected in the inner connections. The task for the law may only be, to promote the development, the better possibilities optimistically. It is not questionable for anyone that the inner connections form a uniform system in which the connection of work, undertaking, interests, the social and individual consciousness are decisive factors. Just therefore — I am convinced — the co-operative law should regulate this system in its whole, in the framework of the system of legal relations, so that the co-operatives get even more possibility to realize their expectations but — in addition — so that the interests of the co-operative, the small-group and those of individuals do not lose touch with one another,

as well as the co-operative economy should also not lose touch with the household- and second-farming, the co-operative property with the individual one, the co-operative consciousness with the individual one.

As a conclusion, I should like to formulate from this point of view a few more ideas about the outer side of the system of inner connections, as well. As a preliminary, I would emphasize that the system of internal connection between co-operative and its member is comprehended not only by the co-operative law because the member as a national, too, may have legally regulated connections with his co-operative, but this domain cannot be the subject of our discussion. On the other hand, what is more problematical mainly from the point of view of being regulated, it is the outer side of the system of the connection of members.

We proceeded from the thesis that the junctions of interest-structure (social, sectoral group, small-group, thinking of the disintegrable individual interests) can only be separated from one another in order to analyse them. Is this statement true, then the connections of interests both of the co-operative and its members are not only directed inwards but also outwards. As the outer connections of the co-operative have an effect on the system of internal connections (the members are similarly interested in the formation of the external interest and legal regulations of the co-operative), just as much have the outer interest and legal regulations of the ownership and financial affairs of members an effect on the co-operative itself. Giving prominence to the ownership-side, we should formulate the necessity of returning the "property of nationals" into the social producing process.

As to the development of regulation, we should primarily separate the external connections which may only be set up, on principle, by the co-operative members, if they do not hurt with these the interests of the co-operative (e.g. the small-commodity producing outer connections of specialized groups, of household farming) and outside the co-operative (e.g., activity in other co-operatives, participation in an economic working pool etc.) which are generally characterized by the primacy of corporate interests, that is to say, by the prescription of permit for creating such a connection.

There belong to the second group the outer connections which are independent, i.e. not of function character. In these, the national appears as an owner and free entrepreneur (e.g. if the work was done in the second economy, in the free time etc.). The regulation of these two — in my opinion often mixed — spheres, from the point of view of social interest is, perhaps, the most problematical but, at the same time, the most timely problem. We are at a loss, seeing the phenomenon, which manifests itself, on the one hand, in the overregulation of common activity (the work done in common), in the narrow, financial approach of the pecuniary connections and, on the other hand, in the bold, grandiose treatment of the possible giving back of the wealth of nationals. Or is it still a fancy seeming too bold, to connect the income, acquired fundamentally with work, with the co-operative estate in a way that the former one should take part in some way in the co-operative production and that this participation — in addition to assuming and running the risk — can give (even if in a restricted way) some share to the co-operative member and the national, connected with the co-operative economy. The realization of this conception would not mean any thing else than the secondary returning of the income, acquired with work, through the co-operative. The work of the national is, namely, manifested in this share, too.

Against the innumerable counter-arguments a single argument, reflecting reality, can only be offered, namely that if the thesis is right, according to which, instead of coexistence, the principle of collectivity is to be realized in practice and not only the common economy should help the individual or second economy, connected with it, then the connection of the two properties, being beside each other, in this way augments not only the individual but also the common economy. I am convinced that the legal regulation of the future will promote this tendency, as well.

Vorbeugung von Schäden gemäß dem Arbeitsrecht der sozialistischen Länder als Mitglieder des RGW

1. Die Bedeutung der Vorbeugung von Schäden im Arbeitsprozeß in der sozialistischen Gesellschaft und die Regelung dieser Problematik in den sozialistischen Ländern, die Mitglieder des RGW sind

A. Der Schaden, den im Arbeitsprozeß der Werktätige dem Unternehmen oder einer anderen Organisation, in denen er beschäftigt ist, oder umgekehrt das Unternehmen oder eine andere Organisation dem in ihnen beschäftigten Werktätigen verursacht, macht sich in erster Linie in der Sphäre des betroffenen Teilnehmers an der arbeitsrechtlichen Beziehung geltend. In der gegenwärtigen Situation der sich entfaltenden wissenschaftlich-technischen Revolution können infolge bloßer Fahrlässigkeit des Werktätigen auf seiten der ihn beschäftigenden Organisation Schäden erheblichen Ausmaßes entstehen. Die Schäden auf seiten des Werktätigen hängen oft mit der Schädigung seiner Gesundheit zusammen. Der Schaden auf seiten des Unternehmens tritt nicht selten als Störung des Produktionsprozesses auf und hat den Ausfall der Produktion, auf die die Gesellschaft wartet, zur Folge. Infolge der Spezialisierung und der Kooperation, die sich im sozialistischen ökonomischen System im binnenstaatlichen und internationalen Maßstab durchsetzen, kann der Schaden nicht nur die Tätigkeiten des betreffenden Unternehmens lähmen, sondern auch die Tätigkeit der kooperierenden Unternehmen innerhalb der ČSSR sowie auch weiterer Unternehmen außerhalb unseres Landes, vor allem in den Ländern, die Mitglieder des RGW sind. Dabei läßt sich bei Schäden größeren Umfangs am Vermögen des Unternehmens oder einer anderen Organisation der volle Ersatz des entstandenen Schadens nicht verwirklichen oder ist aus ethischen oder psychologischen Gründen nicht möglich. Der Schaden auf seiten des Werktätigen entspringt meistens einer gesundheitlichen Schädigung, die oft die teilweise oder vollständige Invalidität des Werktätigen zur Folge hat. Außer der eigentlichen Schädigung des Werktätigen an seiner Gesundheit oder seinem Leben, die in der Mehrzahl der Fälle nicht wiedergutzumachen ist, wird eine Arbeitskraft ausgeschaltet, in die die Gesellschaft erhebliche Mittel investiert hat, ganz abgesehen von den weiteren Aufwendungen für die Heilung und die materielle Sicherstellung des Werktätigen bzw. seiner Hinterbliebenen.

Die sozialistische Gesellschaft hat ein erstrangiges Interesse daran daß es, soweit dies möglich ist, nicht zu Schäden im Arbeitsprozeß kommt, sei es auf seiten des Unternehmens oder einer anderen Organisation, sei es auf seiten des Werktätigen. Die bloße Androhung der Schandenersatzpflicht durch den an der arbeitsrechtlichen Beziehung Beteiligten, der den Schaden verursacht

* Professor der Juristischen Fakultät der Karl-Universität Prag.

hat, bzw. der die Verantwortung trägt für das den Schaden verursachende Ereignis, ist nicht wirksam genug. Deshalb ist die sozialistische Gesellschaft besonders durch die Vermittlung des sozialistischen Staates bemüht, auf die am Arbeitsprozeß Beteiligten einzuwirken, damit sie bestrebt sind, sowohl auf seiten des Unternehmens oder einer anderen Organisation, wie auch seiten des Werktätigen Schäden vorzubeugen. So finden wir im Arbeitsrecht der sozialistischen Länder, die Mitglieder des RGW sind, Bestimmungen, die auf die Prävenz bezüglich des Entstehens von Schäden bei der Realisierung der arbeitsrechtlichen Beziehung oder im Zusammenhang damit hinzielen, und zwar in mehr oder weniger durchgearbeiteter Weise.

B. In der weiteren Untersuchung werde ich das Arbeitsrecht der Bulgarischen Volksrepublik, der Tschechoslowakischen sozialistischen Republik, der Ungarischen Volksrepublik, der Mongolischen Volksrepublik, der Rumänischen sozialistischen Republik und der Union der sozialistischen Sowjetrepubliken berücksichtigen. Die Regelung in der Republik Kuba und der sozialistischen Republik Vietnam zu berücksichtigen, war nicht möglich, da es mir nicht gelungen ist, den Rechtszustand in diesen Ländern zu ermitteln.

Die Studie knüpft an meine Artikel: „Schadenersatz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten nach dem Arbeitsrecht der sozialistischen Länder, die Mitglieder des RGW sind“, „Die materielle Verantwortlichkeit des Werktätigen für die Verursachung eines Schadens nach dem Arbeitsrecht der sozialistischen Länder, die Mitglieder des RGW sind“ und „Die Verpflichtung der Organisation zum Ersatz des einem Werktätigen außer im Falle eines Arbeitsunfalles oder einer Berufskrankheit verursachten Schadens nach dem Arbeitsrecht der sozialistischen Länder, die Mitglieder des RGW sind“, die in Nr. 5 und 12/1979 und in Nr. 4/1981 der Zeitschrift „Právník“ veröffentlicht wurden.

Die Regelung der Vorbeugung von Schäden im Arbeitsprozeß muß man vor allem in den grundlegenden Rechtsvorschriften suchen, die die arbeitsrechtlichen Beziehungen regeln, bzw. in den zugehörigen Durchführungsvorschriften. Das Arbeitsrecht der hier untersuchten Länder ist ausnahmslos kodifiziert. Die Regelung der gegenständlichen Problematik ist daher offensichtlich in den Arbeitsgesetzbüchern bzw. in analogen arbeitsrechtlichen Vorschriften enthalten. Eine Übersicht über die arbeitsrechtlichen Kodifikation in den angeführten Ländern zeigt folgendes:

Bulgarische Volksrepublik — Arbeitsgesetzbuch vom 13. November 1951 Izvēstija br. 91 in der Fassung der dieses abändernden und ergänzenden Gesetze — im weiteren abgekürzt „Arbeitsgesetzbuch der BVR“.

Tschechoslowakische sozialistische Republik — Arbeitsgesetzbuch vom 16. Juni 1965 Gesetzessammlung Nr. 65 in der Fassung der dies abändernden und ergänzenden Gesetze (der vollständige geltende Wortlaut wurde unter Nr. 55/1975 Slg. kundgemacht) — im weiteren abgekürzt „Arbeitsgesetzbuch der ČSSR“.

Ungarische Volksrepublik — Arbeitsgesetzbuch Nr. 11/1967 Magyar Közlöny in der Fassung der dieses abändernden und ergänzenden Vorschriften (der vollständige Wortlaut wurde in Munkaügyi Közlöny unter Nr. 13/1979 kundgemacht) — im weiteren abgekürzt „Arbeitsgesetzbuch der UVR“.

Mongolische Volksrepublik — Arbeitsgesetzbuch vom 3. Juni 1973 — im weiteren abgekürzt „Arbeitsgesetzbuch der MoVR“.

Deutsche demokratische Republik — Arbeitsgesetzbuch vom 16. Juli 1977,

Gesetzblatt I Nr. 18 S. 185 — im weiteren abgekürzt „Arbeitsgesetzbuch der DDR“.

Polnische Volksrepublik — Arbeitsgesetzbuch vom 26. Juni 1974 Dziennik ustaw PRL Nr. 24 poz. 141 — im weiteren abgekürzt „Arbeitsgesetzbuch der PVR“.

Rumänische sozialistische Republik — Arbeitsgesetzbuch vom 23. November 1972 Bulletinul oficial RSR Anul VII Nr 140 Nr 10 — im weiteren abgekürzt „Arbeitsgesetzbuch der RSR“.

Union der sozialistischen Sowjetrepubliken — Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR und der Unionsrepubliken vom 15. Juli 1970 Vedomosti Verchovnogo soveta No 29 st. 265 — im weiteren abgekürzt „Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR“, Kodex der Arbeitsgesetze der RSFSR vom 9. Dezember 1971 — im weiteren abgekürzt „Kodex der Arbeitsgesetze der RSFSR“. Seit 1. Januar 1977 ist die „Vorschrift über die materielle Verantwortlichkeit der Arbeiter und Beamten für den dem Unternehmen, dem Amt, der Organisation verursachten Schaden“ in Geltung, die mit dem Erlaß des Präsidiums des Obersten Sowjets der UdSSR am 13. Juli 1976 Ved. VS SSSR 1976 No 29 st. 427 genehmigt wurde — im weiteren abgekürzt „Vorschrift der UdSSR über die materielle Verantwortlichkeit der Arbeiter und Beamten“. Diese Vorschrift faßte auf der Ebene der gesamten Union die Regelung der materiellen Verantwortlichkeit der Werktätigen für Schäden zusammen, wobei eine Reihe von älteren Allunionsvorschriften aufgehoben wurde.

Wenn wir nun im weiteren die Regelung der Vorbeugung von Schäden in den arbeitsrechtlichen Beziehungen verfolgen werden, dann geht es um Schäden im Sinne einer *Einbuße am Vermögen*. In diesem Sinne wird auch dieser Begriff im sozialistischen Arbeitsrecht verwendet.¹

Die Regelung des Vorbeugung von Schäden hat sich in der Mehrzahl der arbeitsrechtlichen Systeme vorläufig nicht als selbständiges Institut des Arbeitsrechts entwickelt. Sie wird als Bestandteil anderer arbeitsrechtlicher Institute verstanden: der Arbeitsdisziplin, des Arbeits- und Gesundheitsschutzes (Arbeitsschutz), der Fürsorge der Organisation für die Werktätigen, der besonderen Arbeitsbedingungen der Frauen und der besonderen Arbeitsbedingungen der Jugendlichen. Die Bestimmungen über die Vorbeugung von Schäden unter den an arbeitsrechtlichen Beziehungen Beteiligten zeigen sich im sozialistischen Arbeitsrecht allmählich im Zusammenhang mit der Entwicklung der einzelnen Länder von der Verwirklichung der sozialistischen Revolution zum Aufbau der entwickelten sozialistischen Gesellschaft und der parallel verlaufenden Entfaltung der Arbeitsgesetzgebung.²

Die historisch älteste Regelung der Vorbeugung von Schäden in arbeits-

¹ Vgl. K. Witz, Hmotná odpovědnost za způsobení škody v pracovním zemi členů RVHP (Die materielle Verantwortlichkeit für die Verursachung von Schäden im Arbeitsrecht der Mitgliedsländer des RGW). Acta Universitatis Carolinae — Iuridica 1977, Nr. 2-3, S. 198-199. Der Ausdruck „Schaden“ wird manchmal in Verbindung gebracht mit der Gesundheit im Sinne einer Beeinträchtigung der Gesundheit, man spricht von einem gesundheitlichen Schaden (vgl. z.B. § 189 des Arbeitsgesetzbuches der CSSR), was jedoch nicht richtig ist im Hinblick auf die allgemeine Auffassung des Ausdrucks „Schaden“.

² Die ersten sowjetischen Arbeitskodexe enthielten keinerlei Bestimmung über die Vorbeugung von Vermögensschäden außer den Bestimmungen über den Arbeitsschutz (vgl. den Kodex der Arbeitsgesetze der RSFSR, der im J. 1922 herausgegeben wurde).

rechtlichen Beziehungen sind die Bestimmungen der sozialistischen arbeitsrechtlichen Kodifikationen über die Vorbeugung von Schäden auf seiten des Werktätigen, die ihren Ursprung in der Schädigung der Gesundheit bei der Erfüllung von Arbeitsaufgaben haben. Es geht um die Regelung der Sicherheitsvorkehrungen und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit. In manchen Kodexen spricht man vom Arbeitsschutz. Der hauptsächlichliche Zweck dieser Bestimmungen beruht jedoch nicht in der Vorbeugung von materiellen Einbußen, sondern in der Prävenz in bezug auf Arbeitsunfälle und Berufsrankheiten. Die Prävenz in bezug auf die daraus folgende Vermögenseinbuße auf seiten des Werktätigen ist sekundärer Zweck. Erst in den weiteren Etappen der Entwicklung des sozialistischen Arbeitsrechts treten Bestimmungen auf, die auf die Prävenz von Schäden auf seiten des Unternehmens oder einer anderen Organisation, bezw. auf das sozialistische Eigentum ausgerichtet sind. Erst als letzte beginnen Bestimmungen über die Vorbeugung von Schäden auf seiten des Werktätigen aufzutreten.

In der weiteren Darlegung werde ich mich zuerst mit der Regelung der Schadensvorbeugung bezüglich des Vermögens des Unternehmens oder einer anderen Organisation (im weiteren bloß „Organisation“) beschädigen und hierauf mit der Regelung der Schadensvorbeugung bezüglich des Vermögens des Werktätigen.

2. Die Regelung der Vorbeugung von Schäden am Vermögen der Organisation

A. In den geltenden Kodifikationen des Arbeitsrechts fast aller Länder, die Mitglieder des RGW sind, findet man in der Aufzählung der grundlegenden Pflichten des Werktätigen im arbeitsrechtlichen Verhältnis die Verpflichtung, das sozialistische Eigentum zu schützen und zu befestigen, bzw. es zu vermehren, oder eine analog formulierte Pflicht des Werktätigen.³

Das Arbeitsgesetzbuch der BVR verweist bezüglich der festgelegten Verpflichtungen der Werktätigen auf die in den Unternehmen herausgegebenen Arbeitsordnungen. Die allgemeinen Regeln, die aufgrund der Ermächtigung im Arbeitsgesetzbuch von Ministerrat der BVR für alle Unternehmen, Ämter und Organisationen herausgegeben wurden, führen unter den Pflichten der Werktätigen die analoge Pflicht bezüglich des Schutzes des Vermögens im sozialistischen Eigentum an, wie sie in den oben erwähnten Kodifikationen des Arbeitsrechts enthalten sind. Das Arbeitsgesetzbuch der UVR enthält zwar keine ausdrückliche Bestimmung über die Pflicht des Werktätigen, das Vermögen im sozialistischen Eigentum zu schützen oder ähnliches, aber man hat mich dahingehend informiert, daß die Judikatur der Gerichte aus der Bestimmung des § 34 des Arbeitsgesetzbuches der UVR über die Art und Weise der Ausübung der Arbeitstätigkeit („Der Werktätige ist verpflichtet, die aus seinem Arbeitsverhältnis sich ergebende Arbeitstätigkeit unter voller Aufbietung seiner Fähigkeiten, unter Aufbietung der Kenntnisse, die man bei ihm voraussetzt, sorgfältig auszuüben...“) die Pflicht des Werktätigen ableitet, soweit es um die Vorbeugung von Schäden geht, nicht nur die Mängel, die einen Schaden herbeiführen können, zu melden, sondern gegebenenfalls, wenn

³ So § 73 lit. d) des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR; Art. 2 und 112 des Arbeitsgesetzbuches der DDR; Art. 12 und 100 § 2 des Arbeitsgesetzbuches der PVR; Art. 20 und 102 des Arbeitsgesetzbuches der RSR; Art. 2 Abs. 3 und 51 der Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR.

ein Aufschub nicht möglich ist, je nach den Umständen des Falles Maßnahmen zu treffen, soweit sie den Rahmen seiner materiellen Möglichkeiten nicht überschreiten.

Die Arbeitsgesetzbücher der ČSSR und der DDR erweitern noch die Pflicht des Werktätigen, soweit es um den Schutz des Vermögens der Organisation geht, indem sie die Verpflichtung statuieren, ordnungsgemäß, bezw. sparsam mit den ihm anvertrauten Mitteln zu wirtschaften.

Die allgemeine Pflicht des Werktätigen, das sozialistische Eigentum zu schützen, ist so formuliert, daß zu ihm die Pflicht dieses Vermögen bei der Erfüllung der Arbeitsaufgaben, wie auch vor rechtswidrigen Handlungen eines Mitbeschäftigten, dritter Personen und der Einwirkung von Naturkräften zu schützen. Allerdings wird in der Literatur und in der Praxis die erwähnte Pflicht des Werktätigen meistens als Verpflichtung verstanden, das Vermögen der Organisation bei der Erfüllung der Arbeitsaufgaben zu schützen. Das geht auch daraus hervor, daß die diesbezügliche Pflicht in den Inhalt der Arbeitsdisziplin einbezogen wird.⁴

Nur vereinzelt wird in der Literatur darauf aufmerksam gemacht, daß es bei dieser Verpflichtung manchmal um die Betätigung einer besonderen Initiative gehen kann, z.B. zur Abwendung ernstlicher Schäden, die auch anders als durch den Werktätigen verursacht werden.⁵ In der tschechoslow. Arbeitsrechtswissenschaft wird diese Pflicht der Werktätigen als allgemeine Vorbeugungspflicht des Werktätigen bezeichnet.

Einige Arbeitsgesetzbücher erlegen den Organisationen eine Verpflichtung auf, die mit der untersuchten Verpflichtung des Werktätigen korrespondiert. Sie werden verpflichtet, für die Werktätigen solche Arbeitsbedingungen zu schaffen, daß diese ihre Arbeitsaufgaben erfüllen können, ohne das Vermögen und die Gesundheit zu gefährden, bezw. daß sie Maßnahmen zur Verhinderung von Schäden treffen können.⁶

B. Das Arbeitsgesetzbuch der RSR (Art. 102 Abs. 1) und die Vorschrift der UdSSR über die materielle Verantwortlichkeit der Arbeiter und Beamten (Art. 5) legen wiederholt in der Einleitung der Bestimmungen über die materielle Verantwortlichkeit der Werktätigen für den der Organisation verursachten Schaden die Verpflichtung des Werktätigen fest, das Vermögen der Organisation bezw. das Vermögen im sozialistischen Eigentum zu schützen. Die Vorschrift der UdSSR über die materielle Verantwortlichkeit der Arbeiter und Beamten ergänzt in Art. 5 die allgemeine Prävenzpflcht des Werktätigen mit den Worten: „Arbeiter und Beamte sind verpflichtet, Maßnahmen zur Vorbeugung von Schäden zu treffen“.

Im Arbeitsgesetzbuch der ČSSR ist die allgemeine Verpflichtung des Werktätigen, das Vermögen im sozialistischen Eigentum zu schützen, im Abschnitt über den Schadenersatz in § 171 Abs. 1 erster Satz und Abs. 3 einigermaßen konkretisiert und ergänzt durch die weitere Verpflichtung des Werk-

⁴ Vgl. z.B. M. Kalenská, der Inhalt der sozialistischen Arbeitsdisziplin, *Právník* 1979, Nr. 9 S. 854 ff.; J. Michas und Kollektiv, *Arbeitsrecht der DDR*, Staatsverlag der DDR, Berlin 1970, S. 480.

⁵ So W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Panstwowe wydawnictwo naukowe, Warszawa 1976, S. 173 und Z. Salwa, *Prawo pracy PLR w zarysie*, Panstwowe wydawnictwa naukowe, Warszawa 1977, S. 190.

⁶ Vgl. § 170 Abs. 1 des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR; § 252 Abs. 1 des Arbeitsgesetzbuches der DDR und Art. 5 Abs. 1 der Vorschrift der UdSSR über die materielle Verantwortlichkeit der Arbeiter und Beamten.

tätigen, den der Organisation drohenden Schaden abzuwenden (§ 171 Abs. 1 zweiter Satz und Abs. 2.). Diese Verpflichtung umschreibt das Gesetzbuch wie folgt als

a) die Pflicht des Werk tätigen, auf den drohenden Schaden den leitenden Mitarbeiter aufmerksam zu machen;

b) die Pflicht des Werk tätigen, gegen den drohenden Schaden einzuschreiten, falls ein solches Einschreiten notwendig ist (in manchen Fällen ist der Werk tätige dieser zweitangeführten Verpflichtung entbunden).

Diese in den beiden angeführten Regelungen festgesetzten Präsenzverpflichtungen sind so formuliert, daß sie sich sowohl auf eine durch den Werk tätigen selbst, wie auch durch einen Mitarbeiter, eine dritte Person oder durch eine Naturkraft verursachte Schadensdrohung beziehen. In der tschechoslow. Arbeitsrechtswissenschaft spricht man von besonderen Präsenzverpflichtungen.

Das Arbeitsgesetzbuch der ČSSR unterstützt die Erfüllung der Pflicht, einen der Organisation drohenden Schaden abzuwenden, mit weiteren Bestimmungen. § 174 befreit den Werk tätigen von der materiellen Verantwortlichkeit für den Schaden, den er der Organisation bei der Abwendung eines der Organisation drohenden Schadens oder einer direkt das Leben oder die Gesundheit bedrohenden Gefahr verursachte, wenn der Werk tätige diesen Zustand nicht absichtlich hervorgerufen hat und bei der Abwendung des Schadens in einer den Umständen angemessenen Weise vorging. § 192 schließt die Befreiung der Organisation von der Verantwortlichkeit für einen Schaden, der durch einen Unfall verursacht wurde aus, wenn der Werk tätige bei der Abwendung des der Organisation drohenden Schadens oder einer direkt das Leben oder die Gesundheit bedrohenden Gefahr geschädigt wurde, sofern er den Zustand der Bedrohung nicht selbst absichtlich herbeigeführt hat. Das Arbeitsgesetzbuch der DDR bestimmt in § 271, daß der Werk tätige, der infolge seiner gesellschaftlichen Verantwortlichkeit einschreitet, um den Schaden abzuwenden oder zu mindern, gegenüber der Organisation den Anspruch auf Ersatz der aufgewendeten Kosten und auf Ersatz der entstandenen Verluste hat.

Die Pflicht des Werk tätigen, das Vermögen der sozialistischen Organisation, bzw. das Vermögen im sozialistischen Eigentum zu schützen, ist in der Mehrzahl der sozialistischen Staaten genauer geregelt und auch konkretisiert in den Arbeits- und Disziplinarordnungen, die von der Leitung der Organisation im Einvernehmen mit dem Betriebsgewerkschaftsorgan, gegebenenfalls vom Zentralorgan des Ressorts im Einvernehmen mit einem höheren Gewerkschaftsorgan herausgegeben wurden. Eine Reihe von arbeitsrechtlichen Kodifikationen schreibt die Herausgabe solcher Ordnungen vor, bzw. rechnet mit der Herausgabe von Muster-(Typen) — Arbeits- oder Disziplinarordnungen durch die Regierung oder ein Zentralorgan.⁷

C. Die Verletzung der allgemeinen Verpflichtung des Werk tätigen, das Vermögen der sozialistischen Organisation, bzw. das Vermögen im sozialistischen Eigentum vor Verlust, Mißbrauch der Beschädigung zu schützen, kann, falls weitere Bedingungen gegeben sind, durch die Auferlegung einer der Disziplinarmaßnahmen geahndet werden, denn es geht hier um die Verletzung

⁷ So z.B. § 82 des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR, Art. 115 des Arbeitsgesetzbuches der MoVR; § 91 des Arbeitsgesetzbuches der DDR; Art. 104 des Arbeitsgesetzbuches der PVR; Art. 98 des Arbeitsgesetzbuches der RSR und Art. 54 der Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR.

einer der grundlegenden Pflichten des Werktätigen. Das gilt für alle Systeme des Arbeitsrechts, die untersucht wurden.^{7a} Demgegenüber wird die Geltendmachung der materiellen Verantwortlichkeit des Werktätigen für den Schaden in der Regel nicht in Frage kommen, denn die Voranssetzung des ursächlichen Zusammenhanges zwischen einer konkreten Verpflichtung und der Entstehung des Schadens wird nicht erfüllt. Ausnahmsweise bestimmt das Arbeitsgesetzbuch der ČSSR für den Fall einer Verletzung der Pflicht des Werktätigen, einen der Organisation konkret drohenden Schaden abzuwenden, eine gewissermaßen subsidiäre materielle Verantwortlichkeit des Werktätigen, falls der Schaden nicht anders ersetzt werden kann (§ 175).

Aufgrund der Erfahrungen in der Praxis der ČSSR muß man jedoch konstatieren, daß über die Frage der Sanktionen wegen Verletzung der Prävenzverpflichtungen des Werktätigen bisher keine einzige gerichtliche Entscheidung veröffentlicht wurde, obgleich hier Probleme bei der Auslegung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen entstehen können. Infolgedessen kann ohne solide Erkundung nicht verläßlich festgestellt werden, ob und in welchem Aumaße diese Sanktionen geltend gemacht werden.

D. Fast alle Kodifikationen des Arbeitsrechts der Mitgliedsländer des RGW erlegen den Werktätigen Verpflichtungen auf, die die Verhütung von Schäden auf seiten der Organisation *indirekt* verfolgen, und zwar Verpflichtungen, die die Sicherstellung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes im Auge haben.⁸ Wenn der Werktätige einen Arbeitsunfall erleidet, wenn bei ihm eine Berufskrankheit festgestellt wird, bzw. wenn er infolge des schädlichen Arbeitsmilieus erkrankt, ist die Organisation, bei der der Werktätige beschäftigt ist, bzw. eine andere im Gesetzbuch bestimmte Organisation verpflichtet, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen gegeben sind (in der Regel ohne Rücksicht auf Hinterbliebenen, den Schaden zu ersetzen, falls der Werktätige infolge eines Arbeitsunfalles oder einer Berufskrankheit stirbt.⁹ Laut dem tschechoslow. Recht ist die Organisation außerdem verpflichtet, sofern sie die Schädigung der Gesundheit oder den Tod des Werktätigen durch die Verletzung einer Vorschrift zur Sicherstellung der Arbeits- und Gesundheitsschutzes verursacht hat, dem Staat die Heilungskosten und die ausgezahlten Leistungen der Krankenversicherung und der Rentenversicherung zu ersetzen. Durch die Bezahlung dieser Beträge erwächst der Organisation ein Schaden.¹⁰

^{7a} Vgl. Art. 129 des Arbeitsgesetzbuches der BVR; § 77 des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR; § 55 des Arbeitsgesetzbuches der UVR; Art. 119 des Arbeitsgesetzbuches der MoVR; § 254 des Arbeitsgesetzbuches der DDR; Art. 108 des Arbeitsgesetzbuches der PVR; Art. 107 des Arbeitsgesetzbuches der RSR und Art. 56 der Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR.

⁸ Siehe § 73 lit. c und § 135 Abs. 2 des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR; § 36 des Arbeitsgesetzbuches der UVR; Art. 138 des Arbeitsgesetzbuches der MoVR; § 80 des Arbeitsgesetzbuches der DDR; Art. 100 § 2 des Arbeitsgesetzbuches der PVR; Art. 143 Abs. 2 des Arbeitsgesetzbuches der RSR; Art. 51, 61 und 65 der Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR.

⁹ Hierzu siehe Näheres bei K. Witz. Schadenersatz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten nach dem Arbeitsrecht der sozialistischen Staaten, die Mitglieder des RGW sind, Právník 1979 Nr. 5, S. 437 ff.

¹⁰ Siehe Gesetz Nr. 33/1965 Slg. über den Ersatz der Kosten, die dem Staat infolge von Unfällen, Berufskrankheiten und anderen Gesundheitsschädigungen entstehen (über Regreßersatzfälle).

Nach dem Arbeitsgesetzbuch der ČSSR ist im Rahmen der dem Werktätigen zur Sicherstellung der Arbeitssicherheit und Hygiene auferlegten Verpflichtungen eine eindeutig auf die Prävenz der Gefährdung der Sicherheit und der Hygiene der Arbeit ausgerichtete Verpflichtung festgelegt.¹¹

In sämtlichen Systemen des Arbeitsrechts sind auch die Pflichten der Organisation, bezw. der leitenden Angestellten geregelt, die darauf hinzielen, die Entstehung von Gesundheitsschädigungen im Arbeitsprozeß zu verhindern, was indirekt auf die prävenz materieller Schäden auf seiten der Organisation ausgerichtet ist.¹² Eingehender werde ich mich jedoch von diesem Gesichtspunkt aus mit der Frage der Vorbeugung von gesundheitlichen Schädigungen und des Todes des Werktätigen bei der Behandlung der Frage der Vorbeugung von Schäden auf seiten des Werktätigen beschäftigen, denn diese Prävenz ist unmittelbar auf die Prävenz von Schäden auf seiten des Werktätigen ausgerichtet.

E. Aufgrund einer *theoretischen Erwägung* sollte zumindest die Statuierung der allgemeinen Pflicht des Werktätigen, das Vermögen der Organisation, bezw. das Vermögen im sozialistischen Eigentum zu schützen, *in keiner sozialistischen Kodifikation des Arbeitsrechts fehlen* und sollte nicht in die Arbeits- oder Disziplinarordnung verwiesen werden. Es geht hier um eine wichtige Verpflichtung des Werktätigen, die noch allgemeiner gewöhnlich in der Verfassung festgelegt ist. Allerdings erweist sich die so allgemein formulierte Pflicht des Werktätigen als nicht ganz genügend, denn sie bietet für den Werktätigen keine entsprechende Anleitung, wie er sich in bezug auf das Vermögen der sozialistischen Organisation verhalten soll. Sie müßte entweder geradwegs im Gesetz oder in einer Durchführungsvorschrift konkretisiert werden.

Die allgemein formulierte Pflicht, das Vermögen der Organisation zu schützen, gibt *keine genaue Antwort* auf die Frage, ob der Schutz sich nur auf das Vermögen bezieht, mit dem der Werktätige im Arbeitsprozeß in Berührung kommt, oder auch auf anderes Vermögen der Organisation, das durch einen Mitarbeiter, eine dritte Person oder die Einwirkung einer Naturkraft bedroht ist. Wir sind der Meinung, daß es in der sozialistischen Gesellschaft angebracht wäre, vom Werktätigen mehr zu verlangen als schonendes Umgehen mit dem Vermögen der Organisation, das er bei der Arbeit benützt oder das ihm zur Wartung oder zur Bewirtschaftung anvertraut wurde. *Die Normen der sozialistischen Moral* verlangen zweifellos, daß der Werktätige das Vermögen im sozialistischen Eigentum auch *vor rechtswidrigen Eingriffen der Mitarbeiter, dritter Personen, gegebenenfalls vor der Einwirkung von Naturkräften schützt*, sofern er dadurch nicht sich selbst bezw. ihm nahestehende Personen gefährdet.

¹¹ Siehe § 135. Abs. 2 lit. d) des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR.

¹² Siehe Art. 101-109 des Arbeitsgesetzbuches der BVR, § 74 und 133 des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR; Art. 132-134, 136-137, 143-148 des Arbeitsgesetzbuches der MoVR; § 51-53 des Arbeitsgesetzbuches der UVR; § 201-206 des Arbeitsgesetzbuches der DDR; Art. 207-227 des Arbeitsgesetzbuches der PVR; Art. 138, 141 und 142 des Arbeitsgesetzbuches der RSR und Art. 57-65 der Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR.

3. Die Regelung der Vorbeugung von Schäden auf seiten des Werktätigen

A. Schaden auf seiten des Werktätigen kann vor allem infolge einer *gesundheitlichen Schädigung* bei der Erfüllung der Arbeitsaufgaben oder im Zusammenhang damit entstehen, also in der Regel infolge eines Arbeitsunfalles oder einer Berufskrankheit. Daher besteht die Vorbeugung von Schäden dieser Gruppe in erster Linie in der Vorbeugung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten sowie anderen gesundheitlichen Schädigungen im Zusammenhang mit dem Inhalt der arbeitsrechtlichen Beziehung. Diese Prävenz wird — unter anderen — durch die Festlegung der rechtlichen Verpflichtungen der Organisation und der Werktätigen, die auf die Sicherstellung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes ausgerichtet sind, verwirklicht.

Die Sicherstellung der Sicherheit und des Schutzes der Gesundheit bei der Arbeit wird in allen sozialistischen Kodifikationen des Arbeitsrechts geregelt. Die einzelnen Kodifikationen unterscheiden sich voneinander. Einige Kodifikationen setzen die Pflichten der Organisation und des Werktätigen, die den Arbeits- und Gesundheitsschutz zum Ziel haben, ziemlich eingehend direkt im Gesetz fest. Andere Arbeitsgesetzbücher begnügen sich im Gesetz nur darauf, allgemein die Verpflichtung zum Ausdruck zu bringen, den Arbeits- und Gesundheitsschutz sicherzustellen bzw. dazu beizutragen, und überlassen die eingehendere Festsetzung der Pflichten den Durchführungsvorschriften. Zur ersten Gruppe von Kodifikationen gehört das Arbeitsgesetzbuch der BVR, das Arbeitsgesetzbuch der MoVR, das Arbeitsgesetzbuch der DDR, das Arbeitsgesetzbuch der PVR, das Arbeitsgesetzbuch der RSR und die Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR bzw. die sowjetischen Kodexe der Arbeitsgesetze. Zur zweiten Gruppe von Kodifikationen gehören die Arbeitsgesetzbücher der CSSR und der UVR.

Mit Rücksicht auf die bedeutenden Fortschritte von Wissenschaft und Technik in der Gegenwart erhalten noch besondere Bedeutung die speziellen Gesetze und andere Vorschriften, die den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Werktätigen in den einzelnen Produktionsprozessen im Hinblick auf die gesteigerten Gefahren und die sich daraus ergebenden Risiken regeln. Erhebliche Bedeutung kommt hier auch den technischen Normen zu.

Hier entsteht ein ziemlich kompliziertes, auf die Sicherheit und den Schutz der Gesundheit bei der Arbeit ausgerichtetes System von Verhaltensregeln der Organisationen und der Werktätigen, das jedoch nicht allzu sehr zur Vorbeugung von gesundheitlichen Schädigungen im Arbeitsprozeß und damit indirekt zur Vorbeugung von Schäden auf seiten des Werktätigen beiträgt.

Die Vorbeugung von Schäden auf seiten des Werktätigen, die ihren Ursprung in einer gesundheitlichen Schädigung haben, ist auch nach dem Zeitpunkt, an dem es bereits zum Arbeitsunfall oder zur Berufskrankheit kam oder eine andere Erkrankung infolge des Arbeitsmilieus festgestellt wurde, verwirklichtbar. Dies geschieht, wenn dem Werktätigen ein Verdienstverlust nach Beendigung der Arbeitsunfähigkeit oder nach Zuerkennung der teilweisen oder vollständigen Invalidität droht. Die Prävenz bezüglich dieses Schadens läßt sich verwirklichen durch die geeignete Überführung des betroffenen Werktätigen auf eine Arbeit, die er auch bei gesundheitlicher Schädigung verrichten kann. Manchmal kann der Verdienstverlust, der dem

Werkstätigen infolge seiner gesundheitlichen Schädigung droht, wenigstens gemindert werden.

Sowiet es um die *Überführung des Werkstätigen auf eine andere geeignete Arbeit* geht, statuiert die Mehrzahl der Arbeitsgesetzbücher die Pflicht der Organisation, dem Werkstätigen aufgrund eines ärztlichen Gutachtes die Überführung anzubieten. Allerdings beschränken einige Gesetzbücher den Zeitraum, in dem der vorhergehende Verdienst zugesichert wird, bzw. beschränken die Pflicht zur Überführung des Werkstätigen bloß auf die Fälle einer Arbeitsunfalls oder einer Berufskrankheit.¹³

Die Frage der *gesundheitlichen Rehabilitation der Werkstätigen*, bei denen infolge gesundheitlicher Schädigung eine Änderung der Arbeitsfähigkeit eintrat, wird in den Vorschriften über die Sozialfürsorge und nur ausnahmsweise im Arbeitsgesetzbuch geregelt. Ziel der Rehabilitation ist es zu ermöglichen, daß der betroffene Werkstätige imstande ist, seine bisherige Arbeit zu leisten, bzw. eine andere geeignete Beschäftigung auszuführen. Diese gesundheitliche Rehabilitation ist in der Mehrzahl der Länder, die Mitglieder des RGW sind, sichergestellt und wird im Rahmen der Sozialfürsorge und aus den Mitteln des Staatshaushaltes durchgeführt.¹⁴ In einigen Ländern sind auch bestimmte Pflichten der Organisationen festgelegt einerseits im Rahmen der Durchführung der Rehabilitation, andererseits direkt gegenüber dem Bürger, dessen Arbeitsfähigkeit geändert ist.¹⁵

Alle angeführten gesetzlichen Maßnahmen sind bloß indirekt auf die Vorbeugung von Schäden im Sinne einer materiellen Einbuße ausgerichtet. Es geht dabei eigentlich um ein anderes Institut des Arbeitsrechts als die Problematik, die Gegenstand dieser Studie ist. Daher werde ich mich nicht weiter mit den Fragen der Sicherstellung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes beschäftigen.

B. Neben dem Schaden, der seinen Ursprung in der gesundheitlichen Schädigung hat, kann für den Werkstätigen ein Schaden bei der Erfüllung seiner Arbeitsaufgaben entstehen oder im Zusammenhang damit besonders an *Effekten und Gegenständen des persönlichen Gebrauchs*, die der Werkstätige gewohnter Weise in die Arbeit mitnimmt, an *Transportmitteln*, die der Werkstätige auf dem Weg in die Arbeit und zurück verwendet, und schließlich an *Gegenständen im Eigentum des Werkstätigen*, die er bei der Erfüllung seiner Arbeitsaufgaben verwendet. Wenn auch der Schaden an diesen Sachen in der Regel nicht allzu groß und auch nicht unersetzbar ist und der Schadenersatz für sie von der Organisation in vollem Umfang gewährt wird, ist es doch im Interesse der Gesellschaft, daß womöglich keine derartigen Schäden entstehen.

Eine *ausdrückliche* auf die Vorbeugung eines Schadens am Vermögen des Werkstätigen hinzielenden *Bestimmung*, und zwar mit Beschränkung auf Effekten und andere Gegenstände im Eigentum des Werkstätigen, die der Werkstätige gewohnheitsmäßig in die Arbeit mitnimmt, enthalten nur zwei Arbeitsgesetzbücher, nämlich das Arbeitsgesetzbuch der ČSSR (§ 145) und das

¹³ Näheres darüber siehe bei K. Witz, Schadenersatz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten nach dem Arbeitsrecht der sozialistischen Staaten, die Mitglieder des RGW sind, Právník 1979, Nr. 5, S. 446-447.

¹⁴ Vgl. V. K. Mironov, Socialnoje strachovanie rabočich i službaščich v evropejskich socialističeskich stranach, Izdatel'stvo Moskovskogo universiteta 1977, S. 71.

¹⁵ So z.B. § 90 des tschechoslow. Gesetzes Nr. 121/1975 Slg. über die Sozialfürsorge und § 147 Abs. 3 des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR.

Arbeitsgesetzbuch der DDR (§ 239). Beide Vorschriften erlegen der Organisation die Verpflichtung auf, die sichere Aufbewahrung dieser Gegenstände zu garantieren. *Die Sanktion* wegen Verletzung dieser Prävenzverpflichtungen der Organisation bestehen in der materiellen Verantwortlichkeit der Organisation für den Schaden, der am angeführten Vermögen entsteht. Das Arbeitsgesetzbuch der ČSSR regelt diese Verantwortlichkeit in § 204, bzw. § 187-189, das Arbeitsgesetzbuch der DDR in § 270.

Das Arbeitsgesetzbuch der ČSSR beschränkt einigermaßen den Bereich der Gegenstände, um deren sichere Aufbewahrung die Organisation sich zu kümmern verpflichtet ist, auf Effekten und andere Gegenstände des persönlichen Gebrauchs und auf die herkömmlichen Transportmittel. Andererseits statuiert es diese Verpflichtung zugunsten aller Personen, die für die Organisation an deren Arbeitsstätten tätig sind, also z.B. bezüglich der Beschäftigten, die für die Organisation außerhalb ihres Betriebes arbeiten. Das Arbeitsgesetzbuch der DDR bezieht sich auf einen ein wenig ausgedehnteren Bereich von Gegenständen, für die die Organisation verpflichtet ist „ordentliche und sichere Möglichkeiten der Aufbewahrung“ zu bieten (bezieht sich also auch auf Werkzeuge und ähnl. im Eigentum des Werk tätigen). Kraftwagen sind laut beiden Regelungen von der Pflicht der Organisation, die sichere Aufbewahrung zu garantieren, ausgenommen.

Die übrigen Arbeitsgesetzbücher enthalten keine ähnliche ausdrückliche Bestimmung. Die entsprechende Verpflichtung der Organisation kann jedoch entweder in der Arbeitsordnung oder im Kollektivvertrag festgesetzt werden, was sich besonders auf die sichere Aufbewahrung von Effekten und üblichen Transportmitteln bezieht. Wie die Praxis in den Unternehmen ist, ließ sich nicht feststellen.

C. *Theoretisch erwogen* sind zwar die auf die Vorbeugung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, bzw. anderer Erkrankungen infolge des Arbeitsmilieus hinzielenden Vorschriften die wichtigsten Bestimmungen, die gleichzeitig auf die Vorbeugung von Schäden auf seiten des Werk tätigen ausgerichtet sind. Man sollte ihnen deshalb große Aufmerksamkeit schenken und ihre Zugänglichkeit sicherstellen, sowie darum bemüht sein, daß die leitenden und die anderen Werk tätigen mit ihnen bekannt sind und sie einhalten. Außerdem scheint es jedoch angebracht, Bestimmungen über die Vorbeugung von Schäden an Effekten und Gegenständen der persönlichen Gebrauchs des Werk tätigen, die dieser bei der Erfüllung seiner Arbeitsaufgaben oder im Zusammenhang damit ablegt, sowie auch der Transportmittel, die der Werk tätige üblicherweise auf dem Weg in die Arbeit und zurück benützt, gesetzlich festzulegen. Die Absicherung dieser Gegenstände vor Beschädigung und Verlust durch die Organisation verschafft dem Werk tätigen während des Arbeitsprozesses die erforderliche Ruhe.

4. Die Rolle der Organe des Staates und der Gewerkschaftsorganisation bei der Vorbeugung von Schäden im Arbeitsprozeß

Es sind nicht nur die Organisation und der Werk tätige, die ihre Aufgaben bei der Vorbeugung von Schäden im Arbeitsprozeß haben. Es ist dies besonders die Vorsorge für die Sicherstellung der Sicherheit und des Schutzes der Gesundheit bei der Arbeit und damit auch für die Vorbeugung von

Schäden sowohl auf seiten des Werktätigen, wie auch auf seiten der Organisation, die ebenfalls Aufgabe der Staatsorgane, der mittleren wirtschaftsleitenden Organe und der Gewerkschaftsorganisation ist.

In allen Systemen des Arbeitsrechts in den Ländern, die Mitglieder des RWG sind, wird die Aufsicht objektiver Organe bezüglich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes in den Organisationen festgelegt. Laut den Regelungen in einigen Ländern ist diese Aufsicht den Organen des Staates anvertraut, in den Regelungen anderer Länder den Organen der Gewerkschaftsorganisation und schließlich in den Regelungen weiterer Länder sind mit der Aufsicht auf bestimmten Sektoren die Staatsorgane, auf anderen Sektoren die Organe der Gewerkschaftsorganisation betraut. In der Mehrzahl der Länder, in denen mit der Aufsicht über die Arbeits- und Gesundheitsschutzes die Staatsorgane betraut sind, errichtete man die sogen. gesellschaftliche Kontrolle bezüglich des Arbeits- und Gesundheitsschutzes bzw. bezüglich der Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften, zu denen selbstverständlich auch die Vorschriften zur Sicherstellung des Arbeits- und Gesundheitsschutzes gehören.¹⁶

In einer Reihe von Ländern, die Mitglieder des RGW sind, bestehen Verpflichtungen, die auf die Vorbeugung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten hinzielen, auch für die Zentralorgane der Ressorts und die den Organisationen übergeordneten Organe.¹⁷

Eine spezielle Kontrolle über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen über die Vorbeugung von Schäden im Arbeitsprozeß gibt es — mit Ausnahme der Inspektion über Brandschutz — nicht. Diese Inspektion wird aber nicht durch Arbeitsrecht geregelt.

In der Mehrzahl der Länder, die Mitglieder des RGW sind, wird im Arbeitsrecht die Aufsicht, resp. Kontrolle verschiedener staatlichen und gewerkschaftlichen Organe über die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Vorschriften festgelegt. Es sind insbesondere die zuständigen Ministerien und übergeordneten Wirtschaftsorgane, die örtlichen Volksvertretungen und deren Räte, Workstände und Leitungen der Gewerkschaftsverbände und andere Gewerkschaftsorgane.¹⁸ In Rahmen dieser Aufsicht resp. Kontrolle kann auch die Einhaltung der betreffenden preventiven Pflichten kontrolliert werden.

¹⁷ Vgl. z.B. § 133 des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR und § 291 des Arbeitsgesetzbuches der DDR.

¹⁶ Siehe Art. 100 des Arbeitsgesetzbuches der BVR; § 136 und 138 des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR und die tschechoslow. Gesetze Nr. 174/1968 Slg. über die staatliche sachverständige Aufsicht bezüglich des Arbeitsschutzes und Nr. 20/1966 Slg. über die Fürsorge für die Volksgesundheit; § 54 des Arbeitsgesetzbuches der UVR und § 83 der Regierungsverordnung der UVR über die Durchführung des Arbeitsgesetzbuches der UVR; Art. 219 und 220 des Arbeitsgesetzbuches der MoVR; § 291, 293 und 294 des Arbeitsgesetzbuches der DDR; Art. 209 des Arbeitsgesetzbuches der PVR und die Dekrete aus dem J. 1954 über die Gesundheitsinspektion Art. 143 des Arbeitsgesetzbuches der RSR und das Gesetz der RSR über der Arbeitsschutz aus dem J. 1965; Art. 96, 104-105 der Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR und Art. 226, 244-249 des Kodex der Arbeitsgesetze der RSFSR.

¹⁸ Siehe § 22 und 26 des Arbeitsgesetzbuches der ČSSR; Art. 219 und 22 des Arbeitsgesetzbuches der MoVR; § 291 und 292 des Arbeitsgesetzbuches der DDR; Art. 180 und 181 des Arbeitsgesetzbuches der RSR; Art. 104 der Grundlagen der Arbeitsgesetzgebung der UdSSR und Art. 244 und 246 des Kodexes der Arbeitsgesetze der RSFSR.

5. Schlußwort

Im Arbeitsrecht aller Länder, die Mitglieder des RGW sind, wurden die Pflichten der an den arbeitsrechtlichen Beziehungen Beteiligten, soweit sie auf die prävenz von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, bzw. auf Erkrankungen, die infolge des Arbeitsmilieus entstehen, hinzielen, sehr gründlich geregelt. Damit ist indirekt die Vorbeugung von Schäden geregelt, die ihren Ursprung in den erwähnten Beeinträchtigungen der Gesundheit im Arbeitsprozeß oder im Zusammenhang damit haben, und dies sowohl auf seiten des Werkstätigen, wie auch auf seiten der Organisation.

Soweit es um die direkte Vorbeugung von Schäden am Vermögen der Organisation, bzw. am Vermögen im sozialistischen Eigentum geht, ist fast in allen Arbeitsgesetzbüchern unter den grundlegenden Verpflichtungen des Werkstätigen die Pflicht, das angeführte Vermögen zu schützen, besonders auch die Pflicht, die ihm anvertrauten Mittel ordnungsgemäß zu Bewirtschaften, eingereicht. Die diesbezügliche Bestimmung kann als ein Grundsatz der geltenden sozialistischen rechtlichen Regelungen betrachtet werden. Außerdem macht sich in den Gesetzbüchern der Trend geltend, gleichzeitig den Organisationen die Verpflichtung aufzuerlegen, für den Werkstätigen solche Arbeitsbedingungen zu schaffen, daß ihm die ordnungsgemäße Erfüllung seiner Arbeitsaufgaben ohne Bedrohung des Vermögens ermöglicht wird. Bei derart allgemein formulierten Pflichten fehlt die notwendige Konkretisierung, die eine Anleitung für das Verhalten des Werkstätigen im Arbeitsprozeß enthält, was dann in der Arbeitsordnung nachgeholt werden muß.

Bloß in einigen arbeitsrechtlichen Regelungen wird dem Werkstätigen Ausdrücklich die Verpflichtung auferlegt, den der Organisation drohenden Schaden abzuwenden, und zwar ohne Rücksicht, ob die Schadensdrohung vom Werkstätigen selbst oder von einem Mitarbeiter, einer dritten Person oder durch die Auswirkungen einer Naturkraft hervorgerufen wurde. Ungeachtet dessen kann dies als Trend in der arbeitsrechtlichen Legislative betrachtet werden.

Soweit es um die Vorbeugung von Schäden am persönlichen Vermögen des Werkstätigen geht, gibt es bisher nur in zwei Arbeitsgesetzbüchern Bestimmungen über die Pflicht der Organisation, Effekten und Gegenstände des persönlichen Gebrauchs, die der Werkstätige in der Organisation im Zusammenhang mit der Erfüllung seiner Arbeitsaufgaben ablegt, sowie auch das übliche, auf dem Wege in die Arbeit benützte Transportmittel sicher aufzubewahren.

Es scheint, daß die Regelung der Vorbeugung von Schäden im Arbeitsprozeß in den sozialistischen Kodifikationen des Arbeitsrechts erst am Beginn ihrer Entwicklung steht. Allgemein formulierte Bestimmungen sind nicht ausreichend, da sie keine konkrete Anleitung für das Verhalten des Werkstätigen enthalten. In Übereinstimmung mit der Vertiefung des sozialistischen Verhältnisses zur Arbeit und zum Vermögen in sozialistischen Eigentum wird es möglich und zweckmäßig sein, die gesetzlichen Bestimmungen über die Vorbeugung von Schäden zu vervollkommen, und zwar in jenen Richtungen, die vorderhand nur in einigen Kodifikationen des Arbeitsrechts aufscheinen.

A LIST OF THE LITERARY ACTIVITY LÁSZLÓ NAGY

I. Books, monographies

1. A munkaviszony megszűnése és a kapcsolatos igények. [Termination of the labour relation and connected demands.] Bp. Magyar Jog, 1947, 205 p.

2. Munkajog. (A munkatan című egyetemi tankönyv munkajogot tárgyaló fejezete.) [Labour law. Chapter treating of labour law in the university textbook, entitled: Science of labour.] Bp. Mezőgazdasági Munkatudományi Intézet, 1948, 224-303 p.

3. Legújabb munkajogi rendelkezéseink. [Our recent labour-law provisions.] Bp. Magyar Jog, 1948. 40 p.

4. Hatályos jogszabálymutató 1945—49. évre. [Register of prevailing laws for years 1945-1949.] (Co-author Gy. Zsigmond.) Bp. Hernádi, 1949. 576 p.

5. Munkajog I—II. [Labour law, vols. I-II.] Bp. Hernádi, 1949. 11-1100 p.

6. A Munka Törvénykönyve és végrehajtási szabályai. [Labour Code and the rules of its implementation.] (Co-author F. Mikos and A. Weltner.) Bp. Jogi és Államigazgatási Könyvkiadó, 1953. 630 p.

7. A Munka Törvénykönyve és végrehajtási szabályai. [Labour Code and the rules of its implementation.] (Co-author A. Weltner.) Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1955. 900 p.

8. A dolgozók anyagi felelőssége. [Material liability of employees.] Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1956. 210 p.

9. Anyagi felelősség a munkaviszony keretében okozott károkért. [Material liability for the damages induced within the framework of labour relations.] Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1964. 650 p.

10. Anyagi felelősség. [Material liability.] Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1966. 320 p.

11. A kollektív szerződés a gyakorlatban. [The collective agreement in practice.] Bp. Táncsics Kiadó, 1968. 272 p.

12. The employer's liability for damage caused within the scope of employment on the Hungarian labour law. Szeged. Szegedi Ny. 1968. 144 p. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. Tomus XV. Fasc. 10.)

13. A munkaügyi viták szabályai. [Rules of labour disputes.] Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1969. 360 p.

14. A kollektív szerződés rendszeres és gyakorlata. [System and practice of collective agreements.] Bp. Táncsics Kiadó, 1971. 475 p. Idem 2. kiad. [2nd ed.] Bp. 1974. 343 p. Idem 3. kiad. [3rd enl. and rev. ed.] Bp. 1976. 375 p.

15. A munkaügyi viták intézése. [Settlement of labour disputes.] Bp. Táncsics Kiadó, 1973. 198 p. (Munkaügyi kiskönyvtár.)

16. Gazdasági fogalmak magyarázata munkahelyi vezetők részére. [Commentary on economic concepts for leaders at place of employment.] (As a co-author.) Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1973. 499 p.
17. Munkaügyi kislexikon. [Small encyclopedia of labour.] (As co-author and member of editorial board.) Bp. Kossuth Kiadó, 1976. 347 p.
18. A vállalat szervezetének és működésének alapvető munkajogi kérdései. [The fundamental labour-law questions of structure and functioning of the enterprise.] 7-97 p. In: Vállalatirányítás és a vállalatok jogi helyzete III. kötet. Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1978. 309 p.
19. International encyclopedia for labour law and industrial relations — Hungary. Deventer [Netherlands] Kluwer, 1978. 209 p.
20. A Munka Törvénykönyve kommentárja I—II. kötet. [Commentaries on Labour Code. vols. I-II.] (editor) Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1978. 1712 p.
21. Útmutató a kollektív szerződés készítéséhez. [Guide to make the collective agreement.] Bp. Táncsics Kiadó, 1980. 319 p.
22. Munkajogi ismeretek. Szerk., ed. by Zoltán Nagy. [Knowledge of labour law.] (co-author) Bp. Táncsics Kiadó, 1981. 573 p.
23. International encyclopedia for labour law and industrial relations — Hungary. rev. and enl. ed. Deventer [Netherlands] Kluwer, 1981. 234 p.
24. Útmutató a vállalati szabályzatok készítéséhez. [A guide to make enterprise rules.] (editor and co-author) Bp. Népszava, 1982. 491 p.

II. Studies, articles

25. Munkajog. [Labour law.] Jogtudományi Közlöny, 1948. 347-348 p.
26. A nemzeti vállalatok alkalmazottainak jogi helyzete. [Legal situation of employees of national enterprises.] Jogtudományi Közlöny, 1948. 226-228 p.
27. Bér- és normakérdések a román munkatörvényben. [Problems of wage and norm in the Romanian Labour Code.] Bér és Norma, 1/1950. 24-25 p.
28. A kereskedelmi és magánalkalmazottak betegség alatti bérezése. [Paying wages to commercial and private employees during their disease.] Szociálpolitika 1/1950. 14-15 p.
29. A munkaügyi viták elintézése a Szovjetunióban. [Settlement of labour-law disputes in the Soviet Union.] Jogtudományi Közlöny, 1950. 243-247 p.
30. A román munkajogi kódex. [The Romanian Labour Code.] Jogtudományi Közlöny, 1950. 512-518 p.
31. Bérelszámolási problémák. [Problems of wage accounting.] Bér és Norma, 10/1951. 22-24 p.
32. Kiküldetés-külszolgálat. [Commission — foreign service.] Bér és Norma, 7/1951. 29-33 p.
33. Az évi rendes szabadságok kiadásával kapcsolatos tapasztalatok. [Experiences connected with giving the year's ordinary leave.] Bér és Norma, 6/1951. 17-21 p.
34. A Munka Törvénykönyve. [Labour Code.] Jogtudományi Közlöny, 1951. 257-262 p.
35. A Munka Törvénykönyve. [Labour Code.] Bér és Norma, 2/1951. 1-4 p.
36. A Munka Törvénykönyve. [Labour Code.] Magyar—Szovjet Közgazdasági Szemle, 1951. 423-431 p.
37. A munkaügyi viták elintézése. [Settlement of labour law disputes.] Bér és Norma, 1/1951. 23-28 p.

38. Bérelszámolási problémák. [Problems of wage accounting.] Bér és Norma, 1/1952. 18-20 p.

39. A dolgozók anyagi felelőssége. [Material liability of employees.] Bér és Norma, 8/1952. 15-16 p.

40. Bérelszámolási problémák. [Problems of wage accounting.] Bér és Norma, 3/1952. 15-19 p.

41. Munkaügyi vitás kérdések. [Matters in dispute in Labour Law] Bér és Norma, 5/1952. 28-29 p.

42. A raktárakban és kereskedelmi üzletekben dolgozók anyagi felelőssége. [Material liability of the employees working in stores and commercial undertakings.] (shops). Bér és Norma, 12/1952. 24-26 p.

43. A tanácsok dolgozóinak bérrendezése. [Wage adjustment of council employees.] Állam és Igazgatás, 1952. 344-349 p.

44. A túlóra, valamint a heti pihenőnap és munkaszüneti napon végezhető munka szabályozása. [Regulation of overtime work, as well as that of the weekly day of rest and the work to be performed on a day to be kept as a holiday.] Bér és Norma, 11/1952. 26-29 p.

45. Zákonnik práce. [Labour Code.] Právny Obzor, [Bratislava] 1952. 449-459 p.

46. A dolgozók anyagi felelőssége. [Material liability of employees.] Jogtudományi Közlöny, 1953. 490-498 p.

47. A dolgozó nők védelme. [Protection of women employees.] Bér és Norma, 2/1953. 12-14 p.

48. A Minisztertanács és a SZOT határozata a kollektív szerződésekről. [Joint decision of the Council of Ministers and of the Central of the Hungarian Trade Unions on collective agreements.] Bér és Norma, 1/1953. 1-6 p.

49. A tanácsok választott dolgozóinak munkaviszonyával kapcsolatos kérdések. [Questions connected with the labour relations of the elected council employees.] Állam és Igazgatás, 1953.

50. Az egyeteztető bizottságokról. [On labour arbitration committees.] Bér és Norma, 2/1954. 1-9 p.

51. Az új nyugdíjtörvény. [New Act on the pension.] Bér és Norma, 9/1954. 1-3 p.

52. Az új szakasz és a törvényalkotás elvi kérdései. [The new stage and the questions in principle of legislature.] Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi—történeti Tudományok Osztályának Közleményei, 1954. 254-258 p.

53. Bíróságaink gyakorlata a raktárak és kereskedelmi üzletek dolgozóinak leltárhiány miatti felelősségével kapcsolatban. [Practice of our courts of law, in connection with the liability of the employees of warehouses and commercial stores because of inventory deficits.] Bér és Norma, 2/1955. 16-19. 3/1955. 11-16 p.

54. A leltárhiány miatti anyagi felelősség. [Material liability for inventory deficits.] Bp. Akadémiai ny. 1955. 27 p. (Magyar Jogász Szövetség munkajogi szakosztályának kiskönyvtára.)

55. A munkaügyi viták elintézése. [Settlement of labour disputes.] Bp. Propaganda Terjesztő, 1955. 14 p. (TIT-kiadványok.)

56. A munkaügyi viták elintézésének néhány elvi kérdése. [A few questions in principle of settlement of labour disputes.] Bér és Norma, 7/1955. 14-18 p.

57. Néhány megjegyzés a „Munkaügyi viták hatásköri szabályai” című cikkhez. [A few remarks on the article entitled: "Rules of official functions in labour disputes."] Magyar Jog, 1955. 214-217 p.
58. A végrehajtóbizottságok választott dolgozóinak munkaviszonyával kapcsolatos kérdése. [Questions in connection with the labour relation of the elected employees of executive committees.] Állam és Igazgatás, 1955. 248-254 p.
59. A magyar munkajog egyetemi tankönyve. [The university textbook of the Hungarian labour law.] Jogtudományi Közöny, 1956. 439-447 p.
60. A munkakönyvi bejegyzés módosítása méltányosságból. [Modification of an entry in the work-book, equitably.] Magyar Jog, 1956. 54-60 p.
61. A munkaügyi viták elintézésének néhány elvi kérdése. [Some questions in principle of the settlement of labour disputes.] Bér és Norma, 1/1956. 16-22 p.
62. Néhány megjegyzés a Legfelsőbb Bíróság P. 22447/1954. számú határozatával kapcsolatban felmerült vitához. [A few remarks on the debate arisen in connection with decision No. P. 22447/1954 of the Supreme Court.] Magyar Jog, 1956. 54-60 p.
63. Új munkaügyi rendelkezések. [New labour provisions.] Bér és Norma, 7/1956. 12-17 p.
64. A csehszlovák munkajogászok konferenciája. [Conference of the Czechoslovak experts of labour law.] Munkaügyi Szemle, 6/1957. 37-40 p.
65. Munkajogunk feladatai a dolgozók stabilitásának előmozdításával kapcsolatban. [The tasks of our labour law in connection with the promotion of the stableness of employees.] Munkaügyi Szemle, 1-3/1957. 9-15 p.
66. Das Arbeitsrechtsverhältnis, als Voraussetzung der arbeitsrechtlichen materiellen Verantwortlichkeit. [Labour relations as a precondition of the labour-law material liability.] Szeged, Szegedi Ny. 1958. 20 p. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. Tomus 5. Fasc. 11.)
67. A munkajogviszony kezdő időpontja. [Opening date of labour relations.] Munkaügyi Szemle, 11/1958. 9-13 p. 12/1958. 19-21 p.
68. A prágai egyetem jogi karának munkajogi tudományos konferenciája (1958. ápr. 21-23.). [A learned Conference of the juridical faculty of the University in Prague on labour law (21-23 April, 1958).] Jogtudományi Közöny, 1958. 350-354 p.
69. A területi egyeztető bizottságok gyakorlatának néhány tapasztalata. [Some experiences of the practice of the regional labour arbitration committees.] Munkaügyi Szemle, 3/1958. 27-31 p.
70. A területi egyeztető bizottságok gyakorlatának néhány tapasztalata. [Some experiences of the practice of the regional labour arbitration committees.] Munkaügyi Szemle, 4/1958. 25-29 p.
71. A területi egyeztető bizottságok gyakorlatának néhány tapasztalata. [Some experiences of the practice of the regional labour arbitration committees.] Munkaügyi Szemle, 5/1958. 34-36 p.
72. Néhány megjegyzés a munkajog differenciálódásának kérdéséhez. [A few remarks on the problem of the differentiation of labour law.] Jogtudományi Közöny, 1959. 605-609 p.
73. A Német Demokratikus Köztársaság munkajogászai között. [Among the labour-law experts of the German Democratic Republic.] Munkaügyi Szemle, 5/1959. 31-33 p.

74. Az egyeztető bizottságok új feladatai a Német Demokratikus Köztársaságban. [New tasks of labour arbitration committees in the German Democratic Republic.] Munkaügyi Szemle, 7/1960. 29-33 p.

75. A Munka Törvénykönyve rendszerének meghatározása. [Determination of the system of Labour Code.] Magyar Tudományos Akadémia Társadalmi-történeti Tudományok Osztályának Közleményei, 1960. 293-315 p.

76. A munkajog általános elvei. [General principles of labour law.] Jogtudományi Közlöny, 1960. 51-61 p.

77. Osznovnue csertü vengerszkovo trudovovo prava. [Fundamental traits of the Hungarian labour law.] Obzor Vengerszkovo Prava, 1960. 32-44 p.

78. A területi egyeztető bizottságok gyakorlatából. [From the practice of the regional labour arbitration committees.] Munkaügyi Szemle, 1/1960. 32-35 p. 2/1960. 19-22 p.

79. Quelques traits fondamentaux de la législation hongroise de travail. [Some fundamental traits of the Hungarian labour legislation.] Revue du Droit Hongrois, 3/1960. 35-47 p.

80. Essential principles of regulation in Hungarian labour law. Rivista di diritto internazionale e comperati del lavoro [Milano], 1961. 351-363 p.

81. Die rechtliche Regelung der materiellen Verantwortlichkeit in der Volksrepublik Ungarn. [Legal regulation of liability in the Hungarian People's Republic.] Arbeitsrecht [Berlin], 1961. 117-119 p.

82. The disability benefit complex the employer and social security. Rutgers Law Review [Newark, N. J.], 1962. 625-636 p.

83. A kártérítés levonása a dolgozó munkabéréből. [Retention of compensation from the wage of the employee.] Magyar Jog, 1962. 363-368 p.

84. Materialnaja otvetsztvennoszty rabocsih szluzsaschih i predprijatyij za imuscsesztennűj uscserb po zakonodatel'sztvu Vengerszkoj Narodnoj Reszpubliki. [Liability of employees and enterprises for damages in the law of the Hungarian People's Republic.] Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo [Moszkva], 1962. 121-124 p.

85. A firenzei egyetemen tartott nemzetközi mezőgazdasági jogi kongresszus. [International Congress of Rules law, held in the University of Florence.] Jogtudományi Közlöny, 1964. 187-191 p.

86. Járadékjellegű szolgáltatás-e a keresetvesztés? [Is the loss of earnings a rent-like delivery?] Magyar Jog, 1963. 326-363 p.

87. La responsabilité civile en matière des accidents du travail dans la jurisprudence hongroise. [Labour-law liability in case of industrial accidents in the Hungarian jurisprudence.] Revue de Droit Contemporain [Bruxelles], 10/1963. 88-100 p.

88. A túlmunkára vonatkozó új szabályozás közszolgálati vonatkozásai. [Public-service relations of the regulation concerning surplus labour.] Közalkalmazott, 1963. 3.

89. Internationaler Agrarrechtlicher Kongress in Florenz. [International Congress of agricultural law in Florence.] (Co-author: I. Földes.) Recht der Landwirtschaft, 1964.

90. A kártérítés csökkentése a dolgozó anyagi felelőssége esetén. [Reduction of compensation in case of the material liability of employees.] Jogtudományi Közlöny, 1964. 525-537 p.

91. A dolgozót baleset folytán ért károk megtérítésére vonatkozó rendelkezés végrehajtásának tapasztalatai. [Experiences of implementing the

provision, referring to the compensation for the damages, suffered by the employee owing to an accident.] Munkavédelem, 12/1965. 18-19 p.

92. A magyar munkajog fejlődésének néhány jellemző vonása. [Some characteristic features of the development of the Hungarian labour law.] Jogtudományi Közlöny, 1965. 289-296 p.

93. A Munka Törvénykönyve módosítása. [Amendment of Labour Code.] Pártélet 5/1965. 70-77 p.

94. A Munka Törvénykönyve módosítása. [Amendment of Labour Code.] Munkaügyi Szemle 9/1965. 28-32 p.

95. A gazdasági mechanizmus reformja és a munkajog néhány elméleti és gyakorlati problémája. [Reform of the economic mechanism and some theoretical and practical problems of labour law.] Jogtudományi Közlöny, 1966. 642-653 p.

96. The legal status of trade unions. 215-231 p. In: Etudes en droit comparé — Essays in comparative law. Bp. Akadémiai Kiadó, 1966. 284 p.

97. A magyar munkajog tudományának jelenlegi helyzete és feladatai. [Present day situation and tasks of the theory of the Hungarian labour law.] Contribution to the meeting of the Committee of Law and Political Sciences of the Hungarian Academy of Sciences.) Magyar Tudományos Akadémia Gazdaság- és Jogtudományok Osztályának Közleményei, 1966. 251-254 p.

98. A Munka Törvénykönyve módosítása végrehajtásának tapasztalatai. [Experiences on the execution of the amendments of the Labour Code.] Állam és Igazgatás, 1966. 195-203 p.

99. A vállalat anyagi felelőssége a munkaviszony keretében okozott kárért. [Material liability of enterprises for the damages induced within the framework of labour relations.] Bp. Magyar Tudományos Akadémia Soksz. 1966. 22 p.

100. A vállalat felelőssége a dolgozónak a vállalat területére bevitt ingóságaiért. [Liability of the enterprise for the personal belongings of the employee, taken into the area of the enterprise.] Jogtudományi Közlöny, 1966. 371-380 p.

101. Einige wesentliche Züge der Entwicklung des Arbeitsrechts in Ungarn. [Some essential traits of the development of the labour law in Hungary.] Bulletin des Arbeitsrechts, 1967. 1-4: 69-90 p. (József Attila Tudományegyetem Mezőgazdasági és Munkajogi Tanszék.)

102. A gazdasági mechanizmus reformja és a munkafegyelem. [Reform of the economic mechanism and workshop discipline.] Magyar Jog, 1967. 156-160 p.

103. A gazdasági mechanizmus reformja és a munkajogi szabályozás lényeges kérdései. [Reform of the economic mechanism and the essential questions of labour law regulation.] 248-262 p. In: Az új gazdaságirányítási rendszer alapelvei és következményei a vállalati vezetésben. Bp. Tankönyvkiadó, 1967. 491 p.

104. Hmotná odpovednost podniku za spozobené v rámci pracovného pomeru. [Liability of the employee for the accident within the frames of labour relations.] Právny Obzor [Bratislava], 1967. 72-83 p.

105. A kollektív szerződések elkészítésének néhány tapasztalata. [Certain experiences of making the collective agreements.] Munkaügyi Szemle, Különkiadás/1967. 1-4 p.

106. A Munka Törvénykönyve. [Labour Code.] Magyar Jog, 1967. 578-581 p.

107. Problémák a jogi oktatás körül. [Problems about the instruction of law.] Felsőoktatási Szemle, 1-2/1967. 5-11 p. 70-75 p.

108. Az új Munka Törvénykönyve tervezete. [Draft of the new Labour Code.] Figyelő, 1967. VIII/3 p.

109. A bedolgozói foglalkoztatás jogi rendezése. [Legal organization of engaging outworkers in home industry.] Figyelő, 1968. I/4 p.

110. A fegyelmi felelősség az új Munka Törvénykönyvében. [Disciplinary responsibility in the new Labour Code.] Magyar Jog, 1968. 88-91 p.

111. A kollektív szerződések előkészítéséről. [On the preparing of collective agreements.] Munkaügyi Szemle, 1968. 281-288 p.

112. Principialnije polozseniya novovo kodeksza zakonov o trugye VNR. [Measures in principle of the new Labour Code of the Hungarian People's Republic.] Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, 9/1968. 117-121 p.

113. A munkaviszony szabályozása, a szakszervezetek jogai. [Regulation of labour relations, rights of Trade Unions.] Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1/1968. 1-19 p.

114. a) New Traits of Codification of Labour Law in the Code of Labour. Hungarian Law Review, 1/1968. 5-14 p.

b) Nouveaux traits de la codification du droit du travail dans le Code du Travail. Revue de Droit Hongroise, 1/1968. 5-14 p.

c) Novije cserti kodifikacii trudovovo prava v kogyeksze o trugye. Obzor Vengerszkogo Prava, 1/1968. 5-14 p.

115. Nowy kodeks pracy WRL. [The new Labour Code of Hungarian People's Republic.] Prawo i Zycie [Warszawa], 1968. I. 8 p.

116. Az új Munka Törvénykönyve elvi kérdései. [Essential problems of the new Labour Code.] Jogtudományi Közlöny, 1968. 173-181 p.

117. A kollektív szerződések módosítása. [Modifying of collective agreements.] Munkaügyi Szemle, 1969. 449-452 p.

118. A munkajogi reform és az új gazdaságirányítási rendszer gyakorlata. Előadás és vita az MJSZ VII. Kongresszusán. Siófok, 1969. május 12-13. [Reform of labour law and practice of the new system of directing economy. Lecture and debate in Congress VII of the Hungarian Lawyers' Association. Siófok, on 12-13 May, 1969.] Munkaügyi Szemle, 1969. 418-430 p.

119. Labour-statutory regulation of joint enterprises of socialist countries. (Report made for the international Colloquium organized about the legal questions of the international economic connections.) Szeged, Szegedi Ny. 1969. 16 p. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. Tomus 13. Fasc. 7.)

120. Hogyan lehet kiszámítani az átlagkeresetet. [How to reckon average earnings.] Bp. Táncsics Kiadó, 1970. 29 p.

121. Kodeksz zakonov o trugye Vengerszkoj Narodnoj Reszpubliki. [Labour Code of Hungarian People's Republic.] Prava Vegenie [Leningrád], 1970. 75-78 p.

122. A kollektív szerződések 1970. évi módosításának tapasztalatai és az új kollektív szerződések előkészítésének elvi kérdései. [Experiments of modifying the collective agreements in 1970 and questions in principle of preparing the new collective agreements.] Munkaügyi Szemle, 1970. 307-312 p.

123. A kollektív szerződés jellege, feladata, tartalma. [Characteristic, task, contents of the collective agreement.] Munkaügyi Szemle, 8/1970-1971. 4 p.

124. A munkajog és a társadalombiztosítási jog: [Labour law and the law of social security.] ("On the codification of the provision of the social security".) Bp. Szakszervezetek Országos Tanácsa Társadalombiztosítási Főigazgatóság, Szakszervezetek Elméleti Kutatóintézete. 1970. 34-43 p.

125. Munkajogunk 25 éves fejlődése. [Twenty-five years long development of our labour law.] Munkaügyi Szemle, 1970. 144-149 p.

126. Nuevos rasgos de la codificación del derecho del trabajo. [New traits of codification of labour law.] Boletín Mexicano del Derecho Comparado [Mexico.], 9/1970. 669-679 p.

127. Uprava zaniknutia pracovného v maďarskom zákonníku práce. [Termination of labour relations in Hungarian Labour Code.] Pravny Obzor [Bratislava.], 1970. 750-764 p.

128. A jogászai hivatásra nevelés általános kérdései. [General questions of educating to the profession of lawyer.] Állam és Igazgatás, 1971. 586-595 p.

129. A Kollektív szerződés szerepe a szocialista elosztás elveinek érvényrejuttatásában. [Role of the collective agreement in enforcing the principles of the socialist division.] Gazdaság és Jogtudomány 1971. 69-74 p.

130. A munkajog szerepe a vállalatoknál. [The role of labour law in the management of the enterprises.] Munkaügyi Szemle, 1971. 26-32 p.

131. A Munka Törvénykönyve végrehajtását célzó tapasztalatok és az ezzel kapcsolatos vállalati feladatok. [Experiences, aiming at implementing the Labour Code and the connected enterprisal tasks.] Munkaügyi Szemle, 1971. 51-54 p.

132. Les conventions collectives sous le régime socialiste. [The collective agreements in the socialist regime.] Kollektivverträge in Europa-Conventions collectives de travail, Ed. Theo Mayer-Maly, — Fink Wilhelm Verlag, [München—Salzburg], 1972. 185-230 p.

133. Opüt primenyenyija kodeksza zakonov o trugye VNR. [Experiences of implementing the Labour Code in the Hungarian People's Republic.] Szovjetszkoje Goszudarsztvo i Pravo, [Moszkva]. 10/1972. 100-104 p.

134. A Munka Törvénykönyve végrehajtásának tapasztalatai és az 1972. évi feladatok. [Experiences of implementing the Labour Code and the tasks of the year 1972.] Munkaügyi Szemle, 1972. 28-32 p.

135. A munkajog szerepe a vállalatoknál. [The role of labour law in the management of the enterprises.] 68-77 p. In: I. Munkagazdaságtani Konferencia (I. Conference for Labour economics). Bp. MTESZ Sokszorosító, 1972. 192 p.

136. A kollektív szerződések 1973. évi tapasztalatai, az 1974. évi teendők. [Experiences of collective agreements in 1973 annual works to do in 1974.] Munkaügyi Szemle, 1973. 1-4 p.

137. A tudományos—műszaki fejlődés és a tudományigazgatás jogi kérdései. [The scientific technical development and the legal questions of the administration of the scientific research-work.] Gazdaság és Jogtudomány. 1973. 57-134 p.

138. Employment of aliens in Hungary. 185-200 p. In: The comparison of law. Ed. Péteri Zoltán. Bp. Akadémiai Kiadó, 1974. 323 p.

139. Kigyono-rosaiba-ishosekinin. [The legal situation of Trade Unions.] Jurist [Tokyo], 1974. 85-91 p.

140. A kollektív szerződés hatása a munkaerkölcsre. [The effect of collective agreement on the moral attitude to work] ("Moral attitude to work

in the socialist society"). Bp. Szakszervezetek Elméleti Kutatóintézete, 1974. 256 p.

141. A kollektív szerződés a Munka Törvénykönyve vállalati végrehajtási szabálya. [The collective agreement is the enterpris implementing rule of Labour Code.] Munkaügyi Szemle, 1974. Appendix. 79-83 p.

142. Shaka-ishugi-hnio-kerurō-dokioyaku-notenkai. [Material liability of the enterprise for accidents in working.] Jurist [Tokyo,], 1974. 92-100 p.

143. Le statut juridique des syndicats. 395-407. In: Études de droit du travail offertes a André Brun. Librairie Sociale et Économique. Paris, 1974. 622 p.

144. A szociálpolitika fogalma. [Notion of social politics.] Állam és Igazgatás, 1974. 33-48 p.

145. Les changements dans les structures et dans le controle de l'enterprise a la suite de fusion, concentration etc. et leurs effects sur la position des travailleurs. [Changes in the structure and supervision of enterprises following their fusion, concentration etc. and their influence on the situation of employees.] Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro, [Milano]. 1975. 47-82 p.

146. A fegyelmi eljárás során előírt személyes meghallgatás elmaradásának következménye. [A consequence of the omitted personal hearing, prescribed in the course of the disciplinary procedure.] Magyar Jog, 1975. 90-92 p.

147. Még egyszer a szociálpolitika fogalmáról. [Once again on the concept of social politics.] Állam és Igazgatás, 1975. 51-56 p.

148. A munkajogi ösztönzők gyakorlati alkalmazásában jelentkező ellentmondások. [Contradictions presenting themselves in the practical application of labour incentives.] 177-178 p. In: A dolgozók társadalmi gazdasági ösztönzése. Bp. Kossuth Kiadó, 1975. 290 p.

149. Az üzemi demokráciáról. [On workshop democracy.] Gazdaság és Jogtudomány, 1-2/1975. 101-105 p.

150. A vállalat szerkezetében vagy ellenőrzésében fúzió, koncentráció stb. folytán beállott változások és ezek hatása a dolgozók helyzetére. [Changing in structure or supervision of the enterprise owing to fusion, concentration etc. and their effect on the situation of employees.] Jogtudományi Közlöny, 1975. 373-386 p.

151. Ustawa o ubezpieczeniach społecznych. [Social Security Code.] Państwo i Prawo, [Warszawa,] 1976. 89-95 p.

152. The collective agreement in the socialist countries. Comparative Labour Law, 1977. 60-68 p.

153. El rol de la ley trabajo en la indemnizacion de los accidentes de trabajo. [Role of the labour law in indemnifying the employees for the accidents.] Estudios sobre derecho laboral himenaje a Rafael Caldera, Editorial Sucre, [Caracas]. 1977. 1347-1378 p.

154. A legújabb munkajogi szabályozás és bírói gyakorlat. [Recent regulation of labour law and juridical practice.] Bp. Magyar Jogász Szövetség, 1977.

155. Az üzemi balesetek és foglalkozási betegségek következményei orvoslásának alapvető vonásai. [Characteristic features of remedies the consequences of working accidents and occupational diseases.] Felsőoktatási Munkavédelmi Közlemények, 1977. 100-118 p.

156. Az anyagi felelősség. [Material liability.] 921-978 and 1003-1132 p. In: A Munka Törvénykönyve Kommentárja [Commentaries on Labour Code.] Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1978. 1712 p.
157. Általános szabályok. [General rules.] 48-62 p. In: A Munka Törvénykönyve Kommentárja. [Commentaries on Labour Code.] Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1978. 1712 p.
158. A munkaviszonyra vonatkozó szabályok. [Rules concerning labour relations.] 63-124 p. In: A Munka Törvénykönyve Kommentárja. [Commentaries on Labour Code.] Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1978. 1712 p.
159. Protection des mineurs dans le droit du travail. [Protection of minors in labour law.] 275-292 p. In: Comparative law. — Droit comparé. Ed. by Szabó Imre — Péteri Zoltán. Bp. Akadémiai Kiadó, 1978. 438 p.
160. Vegyes rendelkezések. [Mixed provisions.] 1299-1303 p. In: A Munka Törvénykönyve Kommentárja. [Commentaries on Labour Code.] Bp. Közgazdasági és Jogi Kiadó, 1978. 1712 p.
161. El rol de la ley del trabajo en la indemnizacion de los accidentes de trabajo. [Role of the labour law in indemnifying the employees for the accidents.] Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro, [Milano], 1979. 3-34 p.
162. Papel do direito da trabalho na implementacao de igualdade do homem e da mulher. [Labour-law paper on implement the equality of the man and woman.] LTDA, [São Paulo], 1979. Vol. I. part II. 293-301 p.
163. A vállalat anyagi felelősségének időszerű kérdései. [Timely questions of material liability of the enterprise.] Study for the Ministry of Labour, 1979, 42 p. (Stencilled.)
164. Anyagi és fegyelmi felelősség a munkajogban. [Material liability and disciplinary responsibility in labour law.] 407-414 p. In: Állam és jogtudományi enciklopédia. [Encyclopedia of administrative and legal sciences.] Bp. Akadémiai Kiadó, 1980. Vol. I. 965 p.
165. Grundlegende Fragen des Arbeitsverhältnisses des Angestellten in der sozialistischen Staatsverwaltung. [Fundamental questions of the labour relations of employees in the socialist administration.] 261-275 p. In: Emlékkönyv dr. Martonyi János egyetemi tanár oktatói működésének 40. és születésének 70. évfordulójára. Szeged, Szegedi Ny. 1980. 414 p. (Acta Universitatis Szegediensis. Acta juridica et politica. Tomus XXVII. Fasc. 12.)
166. Ökonomische Probleme arbeitsrechtlicher Verträge. [Economic problems of labour-law contracts.] (Lehrmaterial zum Arbeitsrecht der DDR.) VEB Kongress und Werberdruck, [Oberlungwitz], 1980. 81-85 p.
167. Participation of workers and employees in management of socialist enterprises. ("In memoriam sir Otto Kahn-Freund") C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung, [München], 1980. 185-198 p.
168. Az államigazgatási dolgozók munkaviszonyának alapvető kérdései. [Fundamental questions of labour relations of the public administrative employees.] Állam és Igazgatás, 1981. 97-109 p.
169. Milyen formában gondoskodnak a munkaügyi döntőbizottsági tagok továbbképzéséről. [In what form do the members of labour arbitration committees participate in continuative education.] Jogsegély, 12/1981. 37-42 p.
170. A munkaügyi viták eldöntésének elvei és rendszere. [Principles and system of deciding labour disputes.] Munkaügyi Szemle, 1/1981. 3-20 p.

171. Vozgyeysztviye naucsno — technicseszkoy revoliucij na razvityije trudovovo prava. [The effect of the scientific technological revolution upon the development of the labour law.] Moszkva, 1981. Akadémia Nauk SzSzSzR Insztitút Goszudarsztva i Prava 43-50 p.

172. A bizonyítás. [Furnishing evidence.] Jogsegély, 9/1982. 47-51 p.

173. A bizonyítási eljárás menete. [The course of evidence.] Jogsegély, 10/1982. 47-49 p.

174. Bizonyítás tanúkkal. [Testimonial proof.] Jogsegély, 11/1982. 44-51 p.

175. A hatáskör vizsgálata. [Examination of the competence.] Jogsegély, 3/1982. 35-40 p.

176. Az illetékesség és a benyújtás határidejének vizsgálata. [Competency and examination of the time-limit of giving in the petition.] Jogsegély, 4/1982. 42-45 p.

177. A dolgozók anyagi felelőssége. [Material liability of employees.] Munkaügyi Döntőbizottsági Tájékoztató, 2/1982. 3-37 p.

178. A kérelem benyújtása és vizsgálása. [Presenting and examining a petition.] Jogsegély, 2/1982. 41-44 p.

179. A képviselő és a kifogás. [Representation and protest.] Jogsegély, 7/1982. 49-53 p.

180. A kollektív szerződés végrehajtásáról és módosításáról. [Implementation and modification of the collective agreement.] Jogsegély, 1/1982. 8-15 p.

181. Labour rules in connection with the Economic Activity Performed by a foreigner in Hungary. International Business Lawyer, 1982. 129-132 p.

182. The law to be applied in respect of labour relations with its international aspects. 133-155 p. In: Legal development and comparative law — Evolution du droit comparé. 1982. Ed. by Péteri Zoltán — Lamm Vanda. Bp. Akadémiai Kiadó, 1982. 365 p.

183. Megtámadottból vádlott — jogos védelem. [The attacked person becomes defendant — justifiable self-defence.] Munka, 12/1982. 51 p.

184. Munkaértekezlet. [Work-conference.] Jogsegély, 11/1982. 36-37 p.

185. Munkaügyi döntőbizottsági továbbképző — A munka megszervezése. [Continuative education for labour arbitration committees — Organization of work.] Jogsegély, 1/1982. 38-42 p.

186. A munkaügyi szabályzat módosításáról. [Amendment of the labour regulation.] Jogsegély, 2/1982. 11-14 p.

187. A munkaügyi vita fogalma és a vitákban eljáró szervek. [The concept of labour dispute and the organs proceeding in the dispute.] Munkaügyi Döntőbizottsági Tájékoztató, 1/1982. 3-23 p.

188. Az önállósulás és a vállalati belső szabályok. [Being made independent and the internal enterprisal rules.] Jogsegély, 4/1982. 3-5 p.

189. La partizipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa in Ungheria. [Participation of employees in the management of the enterprise in Hungary.] Rivista italiana di diritto del lavoro [Milano], 1982. 327-359 p.

190. Pour la protection de la femme. [For the protection of women.] Revue Syndicale hongroise, 8-9/1982. 22-23 p.

191. Protection des mineurs dans le droit de travail. [Protection of miners in the labour law.] Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro [Milano], 1-2/1982. 54-74 p.

192. La protection des travailleurs physiquement diminués. [Protection of the physically inferior employees.] Revue Syndicale hongroise, 7/1982. 8 p.

193. Szakértő, okirat, szemle. [Expert, document, inspection.] Jogsegély 12/1982. 44-48 p.
194. A szakszervezet és a dolgozói kollektíva részvétele az európai KGST-országok vállalatának irányításában. [Participation of Trade Union and the collective of employees in the direction of enterprises in the European COMENCON countries.] Jogtudományi Közlöny, 1982. 233-246 p.
195. A tárgyalás célja és rendje. [Aim and order of hearing.] Jogsegély 6/1982. 49-52 p.
196. A tárgyalás előkészítése és kitűzése. [Preparation and fixing of hearing.] Jogsegély, 5/1982. 48-53 p.
197. A tárgyalás ténymegállapító szakasza. [Hearing is a factfinding stage.] Jogsegély, 8/1982. 48-53 p.
- 198 a) Les changement des regles du droit du travail. (Co-author. J. Radnay.) Revue de droit Hongroise, 2/1982. 5-14 p.
- b) The modification of the labour regulation. (Co-author. J. Radnay.) Hungarian LawReview, 1-2/1982. 5-12 p.
- c) Izmenyeniya pravovich norm o trugye. (Co-author. J. Radnay.) Obzor Vengerszkovo Prava, 1-2/1982. 5-15 p.
199. Az eljárás befejezése. [Termination of the procedure.] Jogsegély. 1/1983. 9-14 p.
200. A határozat. [The decision.] Jogsegély, 2/1983. 8-13 p.
201. A járulékos határozatok. [Accessory decisions.] Jogsegély 4/1983. 8-11 p.
202. Kollektív szerződések a szocialista országokban. [Collective agreements in the socialist countries.] Szakszervezeti Szemle, 1983. 78-86 p.
203. Költségek. [Hearing fees.] Jogsegély, 5/1983. 5-10 p.
204. A munkajogi kodifikáció elméleti kérdéseiről tartott vita összefoglalása. [Summary of the theoretical problems of the codification of the labour law.] Munkaügyi Szemle, 1983. Appendix. 55-59 p.
205. A munkajogi kodifikáció rendszere. [The system of the codification of the labour law.] Munkaügyi Szemle, 1983. Appendix. 28-34 p.
206. A munkaviszonyra vonatkozó szabályok végrehajtása törvényességének biztosítása. [Safeguarding of the legality of the execution of the rules relating to employment.] Munkaügyi Szemle, 1983. Appendix. 35-38 p.
207. A munkaügyi döntőbizottság érdemi határozatai. [Decisions in merito of the labour arbitration committee.] Jogsegély, 3/1983. 8-11 p.
208. Munkaügyi döntőbizottságok felkészítése. [Instruction of labour arbitration committees.] Munka, 1/1983. 52-53 p.
209. A munkaügyi viták eldöntésének tapasztalatai három megyében. [Experiences of deseases of labour disputes in three counties.] Munkaügyi Szemle, 4/1983. 27-31 p.
210. Rendkívüli jogorvoslat a munkaügyi vitában. [Exceptional appeal in the course of the labour dispute.] Jogsegély, 7/1983. 12-21 p.
211. Schadenersatzpflicht. [The duty liability for damages.] Rundschau der Ungarischen Gewerskschaften, 6/1983. 14-15 p.
212. Törvény, a munkahelyi kollektívákról. [Act on the workers' collective.] Munka, 11/1983. 52-53 p.

III. Congresses, conferences

213. Legal Regulation of Labour Safety in Hungary. (An account, submitted to the Congress of Haldane Society, 1958. reproduced among the materials of the Congress.)

214. Les rapports individuel du travail en Hongrie. [Individual working conditions in Hungary.] 194-196 p. In: Actes du deuxième Congrès international de droit du travail et de la Sécurité sociale, [Bruxelles]. 1958. I-II. 135 p.

215. A szabadság jogi szabályozása Magyarországon. [The legal regulation of leave in Hungary.] (Material prepared for the Congress of the International Comparative Law Association in Brussels, 1958. Published among the materials of the Congress.)

216. A munkajogi anyagi felelősség fogalma. [The concept of material liability in labour law.] (Report prepared for a meeting, held by the Academic Committee of the Faculty of Law and Political Sciences of the University in Szeged, 1959. Stencilled.)

217. Munkajogunk legújabb fejlődésének főbb irányai. [The main directions of the development of labour law.] 332-358, 368 p. In: Magyar Jogász Szövetség V. kongresszusa. Bp. Jegyzetsokszorosító, 1959. 454 p.

218. Munkajogunk kodifikációjának egyes kérdései. [Some questions of the codification of our labour law.] Kecskemét, Magyar Jogász Szövetség, 1959. 17-32 p.

219. La propriété foncière dans la république démocratique populaire hongroise. [Landed property in the Hungarian People's Republic.] (Atti della prima Assemblea 4-8. IV. 1960.) Milano, Giuffrè, 1962. 305-314 p.

220. Les rapports de l'employeur avec la Sécurité Sociale à l'occasion des accidents du travail et des maladies professionnelles. [The connection of the employer with Social Security on the occasion of labour accidents and professional diseases.] 1571-1588 p. In: Actes du 5. Congrès international de droit du travail et de la sécurité sociale, Lyon, 1963. I-III. 1804 p.

221. La responsabilité civile du travailleur envers l'employeur, ses collègues de travail et les tiers. [Liability of the employee to the employer, his fellow-workers and third persons.] 1189-1204 p. In: Actes du 5 Congrès international de droit du travail et de la sécurité sociale, Lyon, 1953. 1804 p.

222. La tendance du développement de la responsabilité des travailleurs. [Tendency of the development of the liability of employees.] 1293-1295 p. In: Actes du 5. Congrès international de droit du travail et de la Sécurité sociale, Lyon, 1963.

223. Einige Rechtsmittel des Anreizs zur planmässigen Produktion. [Some legal means to stimulate to planned production.] (Atti della seconda Assambla.) Milano, Giuffrè. 1964.

224. Materielle Interessiertheit im ungarischen Landwirtschaft. [Financial interestedness in the Hungarian agriculture.] (Atti della seconda Assambla.) Milano, Giuffrè. 1964.

225. Aufgaben der sozialen Sicherheit in den sozialistischen Gesellschaft. [Tasks of social security in the socialist society.] 360-370 p. In: Symposium über die Soziale Sicherheit, Praha, 1966. 467 p.

226. The difference in the Treatment of Various categories of Employees with regard to law and collective bargaining as well as to industrial practice

in general. (National report to the VI. International Congress of Labour law and Social Security, Stockholm.) Almquist and Wiksell, [Uppsala]. 1966.

227. A gazdasági mechanizmus reformja és a munkajog néhány elméleti és gyakorlati problémája. [Reform of the economic mechanism and certain theoretical and practical problems of labour law.] A report made for the meeting of the Committee of Law and Political Science of the Hungarian Academy of Sciences on 29 June, 1966.) (Stencilled.)

228. Theoretische und praktische Fragen der Erhöhung der Produktivität in Spiegel der Reform der Wirtschaftslenkung. [Theoretical and practical questions of raising productivity in mirror of the reform of economic leading.] (A report made for the International Conference organized by the Faculty of Law of the University of Pécs on 16-17 Sept. 1966.) (Stencilled.)

229. Les traits fondamentaux de la différenciation entre les divers catégories des travailleurs. [Fundamental traits of differentiating between the different categories of employees.] (National report to the VI. International Congress of Labour Law and Social Security, Stockholm.) Almquist and Wiksell, [Uppsala], 1966.

230. La codification du droit du travail en Hongrie. [Codification of the labour law in Hungary.] (International Society for labour law and social security, 9th International Congress, Verlagsgesellschaft Recht und Wirtschaft GmbH, Heidelberg, 1978. I-II. 1071 p. 878-886 p.

231. Nouvelles taches résultant de rôle rempli par nos universités dans l'évolution socialiste du pays. [New tasks, originating from the rôle fulfilled by our universities in the socialist development of the country.] (XIII. Séminaire internationale "Universitet danas" Dubrovnik, 1968.)

232. Labour rules in connection with the economic activity performed by a foreigner in Hungary. (Published among the material of the International Bar Association's 5th Congress. Budapest. 1981.) 16 p.

233. Participation of employees in the decision of enterprises. (National report, published among the material of the 10th International Congress for Labour Law and Social Security, [Washington]. 1982. 1-10 p.

234. Les principes fondamentaux du droit du travail. [Fundamental principles of the labour law.] (Travaux de la Conférence Internationale de Droit du Travail, Varsovie, 21-25. sept, 1981.) Comptresac—Bulletin de droit du travail et de la sécurité sociale [Bordeaux]. 1982. 70-72 p.

IV. Text — books, lecture notes

235. Munkajog. [Labour law.] Bp. Tervgazdasági Kiadó, 1952. 166 p.

236. Munkajogi tankönyv, munkaügyi tanfolyamok részére. [Textbook of labour law for labour courses.] Bp. Tervgazdasági Kiadó, 1954. 197 p.

237. A Munka Törvénykönyve módosítása. [Amendment of Labour Code.] 92 p. In: Magyar Jogász Szövetség, 1965.

238. Magyar munkajog I—II. [Hungarian labour law I-II.] (Co-author A. Weltner.) Bp. Tankönyvkiadó, 1966. 220 p.

239. Az új Munka Törvénykönyve elvi kérdései. [Essential problems of the new Labour Code.] (Material for the continuation course of the Hungarian Lawyers Association for enterprise lawyers. (Bp. Magyar Jogász Szövetség, 1967. 44 p. (Stencilled.)

240. Magyar munkajog. I. [Hungarian labour law I.] (Co-author A. Weltner.) Bp. Tankönyvkiadó, 1968. 237 p.

241. Kollektív szerződés. [Collective agreement.] Bp. Országos Vezetőképző Központ, 1968. 50 p. (Stencilled.)

242. Munkajog. [Labour law.] Bp. Országos Vezetőképző Központ, 1969. 150 p. (Stencilled.)

243. Az államigazgatási dolgozók munkaviszonyának szabályai. [Rules of the labour relations of the public administrative employees.] Bp. Országos Vezetőképző Központ, 1969. 90 p. (Stencilled.)

244. A magyar munkajog II. [Hungarian labour law II.] (Co-author A. Weltner). Bp. Tankönyvkiadó, 1969 290 p.

245. A vezetés munkajogi eszközei. [The labour law means of leading.] Bp. Országos Vezetőképző Központ, 1969. 50 p. (Stencilled.)

246. A munkaviszony. [The labour relations.] Bp. Zrínyi nyomda, 1969. 34 p.

247. A fegyelmi felelősség. [Disciplinary responsibility.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1969.

248. Anyagi felelősség. [Material liability.] Bp. Borsod megyei nyomda, 1969. 41 p.

249. A munkaügyi döntőbizottságok szervezete, hatásköre, illetékessége. [Organization scope of authority, competence of the labour arbitration committees.] Bp. BNYV Kalocsai telepe, 1969. 19 p.

250. Az iparvállalatok vezetésének munkajogi tényezői. [Labour law factors of management of industrial enterprises.] Bp. Országos Vezetőképző Központ, 1971. 65 p. (Stencilled.)

251. Munkaviszony létesítése és módosítása. [Establishing and modifying labour relations.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1971. 3-19 p.

252. A munkaviszony megszűnése. [Termination of labour relation.] Bp. Bács-Kiskun megyei nyomda, 1971. 28 p.

253. Munkajog. [Labour law.] (Lecture notes for the course educating labour economics.) Bp. 1972. 124 p. (Stencilled.)

254. A fegyelmi felelősség. [Disciplinary responsibility.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1972. 20 p.

255. Az anyagi felelősség. [Material liability.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1971-1972. 37 p.

256. A munkaviszony létesítése és módosítása. [Establishing and modifying labour relation.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1973-1974. 3-18 p.

257. A munkaviszony megszűnése. [Termination of labour relation.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1973-1974. 3-26 p.

258. A fegyelmi felelősség. [Disciplinary responsibility.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1973-1974. 3-20 p.

259. A munkaügyi viták elintézése. [Settlement of labour disputes.] Bp. Magyar Jogász Szövetség, 1974. 2-13 p.

260. A munkaügyi viták eldöntésének rendszere és formái. [System and form of deciding labour disputes.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1975-1976. 3-4 p.

261. A fegyelmi felelősség. [Disciplinary responsibility.] (Co-author I. Kertész.) Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1975-1977.

262. A munkaügyi viták elintézésének rendszere és fórumai. [System and instances of settling labour disputes.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1977-1978. 3-21 p.

263. A munkaügyi viták eldöntésének rendszere. [System of settling labour disputes.] Bp. Munkajog. Munkaügyi döntőbizottsági tájékoztató, 1980. 1-9 p.

TABLE OF CONTENTS

TABLE DES MATIÈRES — INHALTSVERZEICHNIS

<i>Veres, József</i> : Preface	5
<i>Aaron, Benjamin</i> : Plant Closings: Comparative and American Perspectives	9
<i>Bajory, Pál</i> : La juridiction du travail en Hongrie	31
<i>Balázs, József</i> : Survey of the Manpower Situation in Hungary	41
<i>Berenstein, Alexandre</i> : La garantie internationale des droits sociaux	53
<i>Bérczi, Imre</i> : Legal Protection of Labour Relations and that of the Technical Mental Creators	61
<i>Bobvos, Pál</i> : Das Einzelgehöft als Gegenstand des persönlichen Eigentums an Grund und Boden	69
<i>Both, Ödön</i> : Grundzüge des ungarischen feudalen Eigentums in der Zeit des späten Feudalismus	81
<i>Cesarino Junior, A. F.</i> : Code latino-américain de droit international privé du travail	93
<i>Cséka, Ervin</i> : Traits nouveaux de l'interdiction de l'aggravation de la peine dans la procédure pénale hongroise	101
<i>Czúcz, Ottó</i> : Begriff der Sozialpolitik und das System ihrer Institutionen in Ungarn	113
<i>Floretta, Hans</i> : Die österreichische Betriebsverfassung in ihren wirt- schaftlichen und politischen Implikationen	123
<i>Gamillscheg, Franz</i> : Das Recht der Gewerkschaften auf Bestand und Sicherung nach dem Recht der Bundesrepublik Deutschland	139
<i>Hägelmayr, Ida</i> : The Interpretation of the Scope of Questions Regulable by Collective Labour Contracts	153
<i>Horváth, Robert A.</i> : The Problem of Labour and the First Hungarian Economic Macromodel	161
<i>Ivanov, S. A.</i> : De l'apport sociale de l'étude des rapports de travail	171
<i>Kemenes, Béla</i> : Overlappings between civil law (private law) and labour law as regards the branch of law and the legal principles	179
<i>Kertész, István</i> : Die juristische Natur des Arbeitsverhältnisses des öffentlichen Dienstes	191
<i>Kovács, István</i> : L'intégration des recherches sur l'administration publique dans la République Populaire Hongroise	199
<i>Miholics, Tivadar</i> : The Obligation to Give Employment and to Perform Work	209
<i>Molnár, Imre</i> : The Social Determination of Lease Relations and the Social Problems Arising from that in the Ancient Rome	223
<i>Nagy, Károly</i> : Responsabilité indirecte dans le droit international	231
<i>Papp, Ignác</i> : Lenin and the Socialist Public Administration	243
<i>Pólay, Elemér</i> : Die rechtliche Lage der Bergleute im römischen Recht im Spiegel der siebenbürgischen Wachstafeln	255
<i>Radnay, József</i> : Berechnung des Durchschnittsverdienstes	269
<i>Román, László</i> : Zur Theorie des Persönlichkeitscharakters des Arbeits- rechtsverhältnisses	275
<i>Ruszoly, József</i> : Arbeitsverhältnisse und Wahlrecht in Ungarn (1913— 1938)	287

<i>Satyendra, Nadesan: Labour Relations; an Asian Point of View</i>	299
<i>Schregle, Johannes: Aktuelle Probleme des indischen Arbeitsrechts</i>	305
<i>Szubert, Waclaw: Protection against Dismissal in Polish Labour Law</i>	313
<i>Szücs, István: Probleme der Arbitrageverfahren</i>	325
<i>Tóth, Árpád: Die Rolle der militärischen Arbeiterabteilungen in der landwirtschaftlichen Produktion zur Zeit des ersten Weltkrieges</i>	333
<i>Tóth Fábán, Eszter: The General Right of the Orderer to Rescind „at any Time” Delivery Contracts, as Well as Contracts for Work, Labour and Materials of Economic Units</i>	345
<i>Tóth, Lajos: Beurteilung der gesellschaftlich — organisatorischen Verhältnisse der landwirtschaftlichen Produktionsgenossenschaften in der einschlägigen ungarischen Fachliteratur</i>	36
<i>Trócsányi, László: Einige Grundfragen der gesetzlichen Regelung des Umweltschutzes</i>	37
<i>Veres, József: Legal Regulation of the Connection of the cooperative with its Members</i>	385
<i>Witz, Karel: Vorbeugung von Schäden gemäß dem Arbeitsrecht der sozialistischen Länder als Mitglieder des RGW</i>	393
<i>A list of the literary activity László Nagy</i>	407
<i>Table of Contents — Tables des matières — Inhaltsverzeichnis</i>	423

Felelős kiadó: dr. Veres József

84-3912 — Szegedi Nyomda — Felelős vezető: Dobó József igazgató
Készült linószedéssel, íves magasnyomással 38,25 A5 ív terjedelemben
az MSZ 5601—59 és 5602—55 szabvány szerint